

Dr. sc. Dario Đerđa i dr. sc. Boris Ljubanović: Vladavina prava i legitimnost upravnih sudaca
Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 56, 1/2019., str. 125.- 156.

Dr. sc. Dario Đerđa¹, redoviti profesor,
Dr. sc. Boris Ljubanović², redoviti profesor

VLADAVINA PRAVA I LEGITIMNOST UPRAVNIH SUDACA

UDK: 342 : 347. 9 (497.5)

Primljeno: 1. rujna 2018.

Izvorni znanstveni rad

U radu se analizira na koji način Republika Hrvatska uspostavlja legitimnost sudačke dužnosti i tako jača vladavinu prava. Rad je posebno usmjeren na legitimnost upravnih sudaca pri rješavanju upravnih sporova i izricanju upravne pravde. U tu svrhu posebno se razmatra neovisnost upravnih sudaca te mehanizmi koji doprinose neovisnosti sudbene vlasti uopće. Zatim se analizira način imenovanja sudaca, slijedom čega se zaključuje mogu li građani imati povjerenje u njihovu stručnost i moralne vrijednosti. Analizira se i mehanizam utvrđivanja stručnosti rada sudaca, kroz vrednovanje obavljanja sudačke dužnosti. Konačno, legitimnost upravnosudskih odluka razmatra se i kroz sastav suda u prvostupanjskom upravnosudskom odlučivanju te kroz vjeru koju građanima daje rješavanje upravnih sporova po sucu pojedincu. Kako se suci upravnih sudova u Republici Hrvatskoj imenuju i ocjenjuju na isti način kao i suci drugih redovitih ili specijaliziranih sudova te kako pitanje neovisnosti obavljanja sudačke dužnosti korelira bez obzira na sud u kojem je sudac izabran na sudačku dužnost, velik dio zaključaka odnosi se na sve suce u Republici Hrvatskoj, čime ovaj rad na neki način nadilazi samu problematiku vladavine prava i legitimnosti upravnih sudaca.

Ključne riječi: *vladavina prava, legitimnost, upravni sudac.*

1. UVOD

Vladavina prava i legitimnost, nisu samo pravni instituti, već su i vrijednosti kojima teži svaki moderan pravni poredak. Stoga, svaka suvremena država teži uspostavi legitimne vlasti utemeljene na vladavini prava, kao idealu u kojem su sve osobe, fizičke i pravne, podređene zakonu i postupaju sukladno zakonu.³ Samo

¹ * Redoviti profesor, predstojnik Katedre za upravno pravno Pravnoga fakulteta u Rijeci.

² ** Redoviti profesor, predstojnik Katedre za upravno pravno Pravnoga fakulteta Sveučilišta Josip Juraj Strossmayer u Osijeku.

³ Konceptija prema kojoj su građani podložni samo zakonu, a ne i drugim ljudima, povijesno potječe još od grčkog filozofa Aristotela. Posebno je izgrađena u ustavnom pravu Ujedinjenoga Kraljevstva, pod nazivom „*rule of law*“. U 19. stoljeću ova konceptija proširila se na druge europske i sjevernoameričke države.

legitimna vlast utemeljena na vladavini prava ispunjava stroge zahtjeve modernog demokratskog državnog uređenja.⁴

Vladavina prava danas se shvaća jednim od osnovnih pravnih načela. Zahtjeva strogo pridržavanje ustava i zakona od svih državnih, područnih (regionalnih) ili lokalnih javnopravnih tijela, ali i od svakoga pojedinca. Čini odgovornim i kažnjivim svako postupanje protivno propisanim pravilima, pa čak i kada protivno propisima postupaju nositelji vlasti.⁵ Sukladno ovome načelu temeljna prava i slobode pojedinaca trebaju biti pravno normirana, sve osobe jednake pred zakonom, a arbitrarnost u donošenju odluka isključena.⁶ Formalni aspekt vladavine prava usmjeren je na proceduralno značenje ovoga instituta, u kojem se vladavina prava drži krucijalnom za djelotvornost pravnog poretka i svodi na formalno reguliranje pravila propisima, ne uzimajući u obzir sam sadržaj propisa. Zahtjeva da sva pravna pravila moraju biti donesena i objavljena sukladno propisanim procedurama i na taj način pojedincima unaprijed poznata, a kako bi oni mogli postupati sukladno njima. Time postupanja svih osoba u društvu postaju predvidiva, čime se doprinosi sigurnosti subjekata u zajednici. S druge strane, materijalni aspekt vladavine prava promišlja se kao skup ideala te je usmjeren na vrijednosti i ciljeve koji se žele postići, promovirati ili oživotvoriti. Stoga, do izražaja dolazi pri zasnivanju pravnoga sustava na moralnim vrijednostima, odnosno na shvaćanju da treba promovirati sadržajno vrijedne propise.⁷ Pojam vladavine prava danas se često koristi u značenju ustavnosti i zakonitosti u političkom smislu, značenju ograničavanja funkcija

⁴ Vladavina prava i legitimnost posljednja dva stoljeća privlače značajnu pozornost u pravnoj teoriji. Radove o ovoj tematici pisali su brojni pravni teoretičari. Vidi npr. Hayek, Friedrich A., *Politički ideal vladavine prava*, Školska knjiga, Zagreb, 1994., Scalia, Antonin, *The Rule of Law as a Law of Rules*, *University of Chicago Law Review*, vol. 56., no. 4., 1989., str. 1175–1188., Marmor, Andrei, *The Rule of Law and Its Limits*, *Law and Philosophy*, vol. 23., no. 1., 2004., str. 1–43., Craig, Paul, *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework*, *Public Law*, 1997., str. 467–487., Bedner, Adriaan, *An Elementary Approach to the Rule of Law*, *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 2., no. 1., 2010., str. 48–74., Luhmann, Niklas, *Legitimation durch Verfahren*, Herman Luchterhand Verlag, Darmstadt, 1975., Habermas, Jürgen, *Legitimität durch Legaliät*, *Kritische Justiz*, no. 1., 1987., str. 1–16., Dux, Günter, *Strukturwandel der Legitimation*, Verlag Karl Alber, Freiburg, 1976., Krippendorff, Ekkehart, *Legitimität als Problem der Politikwissenschaft*, *Zeitschrift für Politik*, vol. 9., no. 1., 1962., str. 1–11., Ardigo, Achille, *The moral question and legitimation*, *Current Sociology*, no. 2. 1987., str. 29–40., Bourricaud, Francois, *Legitimay and Legitimization*, *Current Sociology*, no. 2, 1987., str. 57–67., Zedler, Hans-Peter, *Zur Logik von Legitimations-problemen*, Köstel-Verlag, München, 1976. i sl. U Hrvatskoj o ovim temama vidi Padjen, Ivan, *Vladavina prava: perspektive i problemi*; prilog pojašnjavanju zadataka pravne znanosti, *Dometi*, god. 22., br. 5., 1989., str. 347–356., Zakošek, Nenad, *Problem legitimnosti vlasti*, *Politička misao*, vol. 26., br. 4., 1989., str. 44–55., Visković, Nikola, *O legitimnosti, Pravo i društvo*, sv. I., JAZU, Zagreb, 1982., Blažević, Robert, *Politički poreci i legitimitet*, Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka, 1995. i sl.

⁵ Vidi Vidaković Mukić, Marta, *Opći pravni rječnik*, Narodne novine, Zagreb, 2006., str. 1284. te *Politička enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd, 1975., str. 1145.

⁶ Ovo shvaćanje vladavine prava zasniva se na izvornom Diceyjevom konceptu sukladno kojemu je vladavina prava vezana uz tri nužne pretpostavke koje trebaju biti ispunjene: treba postojati potpuna prevaga zakona nad arbitrarnom vlasti, svi trebaju biti jednaki pred zakonom, a ustavni zakon, čija pravila prirodno čine dio ustava, nisu izvor, već su posljedica prava koje je određeno i zaštićeno putem sudova.

⁷ O ovome Lauc, Zvonimir, *Načelo vladavine prava u teoriji i praksi*, *Pravni vjesnik*, god. 32., br. 3–4, 2016., str. 51.

državne vlasti te u značenju sličnom pravnoj državi, iako se s ovim pojmovima u potpunosti ne podudara.⁸

Iz prakse Suda Europske unije te njezinih institucija i tijela, kao i iz akta Vijeća Europe, jasno proizlazi kako se vladavina prava javlja kao izvor utuživih načela koja su sastavni dio pravne stečevine i koja proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama Unije. Među tim načelima posebno se ističu načelo zakonitosti, načelo pravne sigurnosti, načelo zabrane diskriminacije, načelo jednakosti pred zakonom, ali i za pravosuđe vrlo specifična načela, kao što su načelo neovisnosti i nepristranosti sudova te načelo poštenog suđenja.⁹ Vladavina prava, utjelovljena je u *Ustavu Republike Hrvatske* te proizlazi iz brojnih odredaba tog najvišeg pravnog akta u državi. Hrvatski ustavotvorac 1990. godine opredijelio se za koncept materijalne pravne države, čemu u prilog idu ponajprije odredba *Ustava* koja vladavinu prava, uz slobodu, jednakost, nacionalnu ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalnu pravdu, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša te demokratski višestranački sustav određuje najvišom vrednotom ustavnog poretka i temeljem za tumačenje *Ustava*. Vladavina prava nalazi se u osnovi odredaba o diobi vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu te obveznoj sukladnosti zakona s *Ustavom*, a ostalih propisa s *Ustavom* i zakonom. Konačno, razvidna je i u izričito nametnutoj obvezi svakom pojedincu držati se *Ustava* i prava te poštivati pravni poredak Republike Hrvatske.¹⁰

S druge strane, legitimnost se najčešće definira kao svjesno i dobrovoljno prihvaćanje poretka onih na koje se norme i pravila poretka odnose, tj. prihvaćanje određenih institucija vlasti, uopće ili u pojedinim situacijama, od strane pripadnika društva zato što su ove institucije sukladne nekim višim načelima i postupovnim pravilima o obavljanju vlasti. Legitimnost u politici označava stanje i proces u kojem se vlast među onima kojima upravlja utemeljuje tako da stvara uvjerenje o svojem legitimitetu, dok u pravu označava kvalitetu statusa neke osobe ili radnje. Ona doslovno podrazumijeva „*određenost zakonom*“ pa se taj pojam dijelom koristi kao

⁸ Ibid., str. 48. i Smerdel, Branko, *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013., str. 8. U kontinentalnom pravnom krugu, osobito njemačke pravne tradicije, u 19. stoljeću nastao je koncept srodan vladavini prava, tzv. koncept pravne države ili *Rechtsstaat*. Pravna država je oblik u kojem se svaka vlast mora obnašati prema pravnim procedurama, načelima i ograničenjima i u kojoj svaki građanin u slučaju kršenja njegovih prava ima na raspolaganju pravna sredstva obrane protiv svih drugih subjekata prava bez obzira na društveni položaj i moć tih subjekata. Konceptcija pravne države označava onu državu u kojoj institucije zadužene za obnašanje suvereniteta moraju svoje odluke donositi u suglasnosti sa zakonom, a svaka se njegova eventualna promjena mora odvijati u suglasnosti s prihvaćenim procedurama zakonske promjene. U pravnoj državi pravni sustav čini hijerarhijski ustrojena cjelina, s ustavom koji ima nadzakonsku snagu. Svi propisi moraju biti suglasni s propisima višeg hijerarhijskog reda i izvedeni dedukcijom. Mehanizam kontrole ustavnosti mora biti razvijen kako bi se ograničila vlast čak i samih zakonodavaca. Vidi Visković, Nikola, *Teorija prava i države*, Birotehnika, Zagreb, 2001., str. 76., Vidaković Mukić, op. cit., str. 1284. te *Pravni leksikon*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007., str. 1190-1191.

⁹ O ovome vidi Lauc, op. cit., str. 54-55.

¹⁰ Članci 3. do 5. *Ustava Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 56/90, 135./97, 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.

sinonim pojma „zakonit“. Stoga, legitimnost nekog poretka predstavlja vjerojatnost da će se neki zahtjev propisan općom ili pojedinačnom pravnom normom poštivati.¹¹

Svaki pravni poredak teži legitimnosti, tj. dobrovoljnom i svjesnom prihvatanju propisa, koje se ne temelji na svjesnoj računici individualnog dobitka ili štete, već na raširenom i neupitnom prihvatanju poretka kao takvog, što čini funkcionalno-sistemske uvjet djelovanja prava. Time, ona jamči generalnu spremnost da se unutar određenih granica tolerancije prihvate još neodređene odluke donesene od nadležnih javnopravnih tijela. Danas se legitimnost pravnih odluka u prvome redu ostvaruje kroz poštivanje propisane procedure, tj. vjernim slijedenjem pravila propisanoga postupka, čime legitimnost u jednom dijelu korelira s vladavinom prava. Time smisao nekoga postupka nije više samo utvrditi istinu, već i legitimirati donesenu odluku, slijedom čega će stranka prihvatiti izreku takve odluke unatoč vlastitom razočaranju zbog neostvarivanja svojih interesa. Pojedinci odluke javnopravnih tijela i sudova u tom slučaju prihvaćaju zbog vjere da su službenici stručni, suci poštjeni i nepristrani, da je sam postupak logičan i ispravan, a vjeri u korekciju svih nepravilnosti doprinose redovita i izvanredna pravna sredstva te propitivanje prvostupanjske odluke od hijerarhijski višeg javnopravnog tijela ili suda.¹²

Time vladavina prava i legitimnost pravnog sustava postaju ciljevi kojima teži svaka politička vlast u državi. Oni u velikoj mjeri utječu i na zadovoljstvo građana političkim i pravnim institucijama te prihvatanje odluka ovih institucija. Legitimnost posebno dolazi do izražaja u obavljanju pravosudne funkcije i vjeri stranaka u sporu kako je donesena odluka zakonita i pravična. Suđenje je jedna od najstarijih društvenih i državnih djelatnosti, koja se susreće još u predrđržavnom razdoblju. Vremenom je obavljanje sudbenih ovlasti, s plemenskog starješine, skupštine, monarha i feudalca povjereno sucima profesionalcima – pravnicima u stalnom radnom odnosu, kojima je suđenje zanimanje i poziv.¹³ Ove osobe vode računa da građani, poduzetnici, ali i javnopravna tijela u državi postupaju sukladno zakonima donesenim od parlamenta, čime osiguravaju poštivanje pravnoga sustava u cjelini. Sudstvo u modernim državama ima golemu odgovornost za očuvanje demokratskih institucija i zaštitu individualnih prava.¹⁴ Upravo ovom, svojom izvornom zadaćom, sudstvo zaslužuje posebno mjesto u analizi vladavine prava i legitimnosti u nekoj državi. Stoga politička vlast trajno mora voditi računa o izgradnji povjerenja građana u pravosudne institucije, tj. o legitimnosti sudske funkcije. Legitimnost sudaca u prvome redu osigurava se zakonitim, pravovremenim i pravičnim obavljanjem sudačke dužnosti, pri čemu građani vjeruju da će sudac donijeti presudu u razumnom

¹¹ Kregar, Josip, Legitimnost prava, *Studia lexicographica*, god. 5., br. 1., 2011., str. 20. i 25., *Politička enciklopedija*, op. cit., str. 502. te *Pravni leksikon*, op. cit., str. 657.

¹² Već je Luhmann ustvrdio kako procedure nailaze na neku vrstu općeg prihvatanja, koje je neovisno od tome, koliko je netko zadovoljan pojedinom odlukom. Posljedica je toga priznanja da se obavezne odluke prihvaćaju i poštuju. O ovome u Kregar, op. cit., str. 19. i 39. Legitimnost se ne smije poistovjetiti sa legalitetom, kao suglasnosti nekog akta ili radnje sa zakonom, jer je značenje ovih pojmova različito.

¹³ Visković, *Teorija*, op. cit., str. 53.

¹⁴ Vidi Uzelac, Alan, Zavisnost i nezavisnost: neka komparativna iskustva i prijedlozi uz položaj sudstva u Hrvatskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 42., Suppl. 4., 1992., str. 578.

roku, u zakonom propisanom postupku te da će ona pri tome sadržavati kvalitetnu, svakom razumljivu i logičnu argumentaciju.¹⁵

U Republici Hrvatskoj sudbena vlast *Ustavom* je utvrđena kao samostalna i neovisna. Obavljaju je sudovi, čije su ustanovljavanje, djelokrug, sastav i ustrojstvo te postupak koji provode uređeni zakonom te koji su obvezni suditi na temelju *Ustava*, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava. Sudbenu vlast obavljaju redovni i specijalizirani sudovi te Vrhovni sud Republike Hrvatske. Redovni sudovi su općinski sudovi i županijski sudovi, a specijalizirani su trgovački sudovi, upravni sudovi, prekršajni sudovi, Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Visoki upravni sud Republike Hrvatske i Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske. Najviši sud u Republici Hrvatskoj je Vrhovni sud Republike Hrvatske.¹⁶

Iako se kao najveći problemi hrvatskoga pravosuđa često ističe veliki broj neriješenih predmeta te dugotrajnost vođenja sudskih postupaka,¹⁷ a što doprinosi nesigurnosti i dojmu bespredmetnosti posezanja za sudskom zaštitom, poseban problem legitimnosti ogleda se u nenamjernom ili namjernom propuštanju stranke kojoj je presudom utvrđena kakva obveza, da istu i izvrši. U upravnom pravu bio je naglašen problem nepridržavanja tuženih javnopravnih tijela izreka presuda upravnih sudova. Ova, u Hrvatskoj svojevrsteno nerijetka upravna praksa, za posljedicu je čak imala i izmjene *Zakona o upravnim sporovima*.¹⁸ U raspravi o legitimnosti sudaca nisu u tolikoj mjeri sporni slučajevi kada tuženo javnopravno tijelo, po presudi upravnog suda donosi novu pojedinačnu odluku pogrešno smatrajući da postupa prema stajalištima i uputama suda, već se spornima pokazuju oni slučajevi u kojima tuženo javnopravno tijelo, aktivno ili pasivno odbija postupiti

¹⁵ Pogačnik, Marijan, Vrednovanje rada sudija u Republici Sloveniji, *Sveske za javno pravo*, vol. 8., Jun 2017., str. 10.

¹⁶ Članak 115. *Ustava Republike Hrvatske* te članak 14. stavci 1. do 4. *Zakona o sudovima*, Narodne novine, br. 28/13., 33/15., 82/15. i 82/16.

¹⁷ Maganić ističe kako je donošenje odluke u razumnom roku jedan od najimplicitnijih pokazatelja djelotvornosti pravosudnog sustava uopće. Vidi Maganić, Aleksandra, Pravna sredstva protiv neučinkovitog suca, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 30., br. 1., 2009., str. 516.

¹⁸ Vidi članke 27. do 29. *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 152/14. Izvršenje je postupak kojim se u stvarnosti uspostavlja stanje određeno izrekom sudske odluke koja se izvršava. Cilj donošenja sudske odluke ogleda se upravo u njezinoj provedbi na način određen izrekom takve odluke. Stoga se može ustvrditi kako je upravni spor uspješno okončan tek provedbom donesene presude. Članak 6. stavak 1. *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99., 14/02. i 1/06., o pravu na pošteno suđenje te članak 47. *Povelje o temeljnim pravima Europske unije*, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Official Journal, C 83, 30.3.2010., o pravu na učinkovito pravno sredstvo i pošteno suđenje jamče provedbu obvezujućih sudskih odluka. Vidi Šikić, Marko, Ofak, Lana, Pravo na izvršenje upravnosudskih odluka kao jamstvo poštenog suđenja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 52., br. 1., 2015., str. 203-221. O nedostacima ranijeg uređenja i provedbe izvršenja sudskih odluka donesenih u upravnom sporu u Hrvatskoj više vidi u Đerđa, Dario, Izvršenje upravnosudskih odluka u hrvatskom i usporednom pravu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 52, br. 1., 2015., str. 148-153. i Horvat, Božidar, Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja – sporna pitanja u praksi, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 52., br. 1., 2015., str. 234-237. U prosincu 2014. godine izmjenama i dopunama *Zakona o upravnim sporovima* u znatnoj je mjeri ublažena ranija podnormiranost instituta izvršenja u upravnom sporu čime je destimulirano izbjegavanje izvršenja presuda upravnih sudova od tuženih javnopravnih tijela. O ovome više u Rajko, Alen, Izvršenje odluka upravnih sudova nakon druge Novele Zakona o upravnim sporovima, *Informator*, br. 6347., 2015., str. 11-3. i 20.

prema presudi upravnog suda, na način da fingira postupanje po uputi suda uz prikrivanje stvarnih razloga nepokoravanja presudi, na način da otvoreno ustraje na svome stajalištu koje sud nije prihvatio ili na način da jednostavno ne donese novo rješenje prema uputi suda. Sudovanje bez izvjesnosti izvršenja sudskih odluka je bespredmetno, jer donošenje presuda bez istodobnog postojanja efikasnih instrumenata njihova prisilnog izvršenja sudski nadzor nad upravom čini samo fingiranjem, a ne stvarnom.¹⁹ Stoga je legitimnost sudaca uopće, pa tako i legitimnost sudaca upravnih sudova, pitanje kojim se treba kontinuirano baviti svaka moderna država te ga raznim mehanizmima svakodnevno jačati.

U ovome radu analizira se na koji način Republika Hrvatska uspostavlja legitimnost sudačke dužnosti i tako jača vladavinu prava. Rad je posebno usmjeren na legitimnost upravnih sudaca pri rješavanju upravnih sporova i izricanju upravne pravde. U tu svrhu posebno se razmatra neovisnost upravnih sudaca te mehanizmi koji doprinose neovisnosti sudbene vlasti uopće. Zatim se analizira način imenovanja sudaca, slijedom čega se zaključuje mogu li građani imati povjerenje u njihovu stručnost i moralne vrijednosti. Analizira se i mehanizam utvrđivanja stručnosti rada sudaca, kroz vrednovanje obavljanja sudačke dužnosti. Konačno, legitimnost upravnosudskih odluka razmatra se i kroz sastav suda u prvostupanjskom upravnosudskom odlučivanju te kroz vjeru koju građanima daje rješavanje upravnih sporova po sucu pojedincu. Kako se suci upravnih sudova u Republici Hrvatskoj imenuju i ocjenjuju na isti način kao i sudci drugih redovitih ili specijaliziranih sudova te kako pitanje neovisnosti obavljanja sudačke dužnosti korelira bez obzira na sud u kojem je sudac izabran na sudačku dužnost, velik dio zaključaka odnosi se na sve suce u Republici Hrvatskoj, čime ovaj rad na neki način nadilazi samu problematiku vladavine prava i legitimnosti upravnih sudaca.

2. NEOVISNOST SUDACA

Sudačka neovisnost predstavlja temeljno načelo demokratskog društva, kao i osnovu legitimnosti sudaca uopće. Jedino neovisnošću osigurava se jamstvo da će objektivno postavljena pravna pravila biti oživotvorena u zajednici, što je osnovni zahtjev vladavine prava.²⁰ Neovisnost sudstva vrijednost je općeprihvaćena i u međunarodnome pravu, pa se tako pravo na pošteno suđenje, zajamčeno članom 6. *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, usko vezuje uz važne postupovne zahtjeve, među kojima se posebno ističe pravo svake osobe da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Sudačka neovisnost predstavlja institut sukladno kojemu suci sude isključivo prema svojem pravnom uvjerenju i vezani su samo na ustavna, zakonska i druga pravna pravila, a ne i za stajališta drugih tijela. U tu svrhu država se mora

¹⁹ Rajko, Alen, Razlozi neizvršenja odluka upravnog suca i sredstva pravne zaštite u slučaju neizvršenja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 52., br. 1., 2015., str. 248.

²⁰ Simović, Darko, Institucionalna jamstva sudijske (ne)zavisnosti u Republici Srbiji, *Sudije u pravnom sistemu*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2013., str. 86.

pobrinuti da isključi svaki oblik utjecaja i pritiska politike na suca pri obavljanju sudačke dužnosti. Ovaj aspekt sudačke neovisnosti još je naziva i „*suštinska ili supstancijalna sudačka neovisnost*“. Sudačka neovisnost državi ujedno postavlja zahtjev da osigura sve uvjete kojima se postiže siguran i stalan osobni položaj sudaca, ali i da se od suđenja izuzme sudac, ako se iz bilo kojega objektivnog ili subjektivnog razloga u konkretnom slučaju može posumnjati u njegovu nepristranost. Ovom, tzv. „*osobnom sudačkom neovisnošću*“, isključuje se svaka arbitrarnost i osobna samovolja sudaca pri donošenju sudske odluke.²¹

Najčešći mehanizam osiguravanja sudačke neovisnosti je normativno propisivanje obveze sucima djelovati samostalno te propisivanje zabrane svim ostalima na bilo koji način utjecati na sudačku funkciju. Ustavi većine europskih država izričito propisuju kako je sudstvo samostalno i neovisno te kako su suci u svojem radu vezani isključivo ustavom, zakonom i drugim propisima. Tako primjerice *Ustav Talijanske Republike*, propisuje kako je sudstvo grana vlasti koja je samostalna i neovisna o ostalim vlastima i kako su suci vezani samo zakonom. U istom smislu, *Ustav Češke Republike* propisuje kako se sudska vlast obavlja u ime Republike putem neovisnih sudova, da sudac treba biti neovisan u obavljanju svojih zadaća te da nitko ne smije ugroziti njegovu nepristranost. *Ustav Srbije* također utvrđuje kako su sudovi samostalni i nezavisni u svom radu i sude na osnovu *Ustava*, zakona i drugih općih akata, kada je to predviđeno zakonom, općeprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora te je sudac u obavljanju sudačke dužnosti neovisan i podčinjen samo *Ustavu* i zakonu, a svaki utjecaj na suca u obavljanju sudske dužnosti je zabranjen. Zanimljivo je spomenuti i *Ustav Francuske* koji je zadaću jamca neovisnosti sudske vlasti povjerio predsjedniku Francuske Republike, a koji o tome vodi računa uz pomoć specijaliziranoga tijela – Visokog savjeta sudstva.²²

²¹ Vidi Ljubanović, Boris, Sudačka neovisnost u Republici Hrvatskoj, *Sudije u pravnom sistemu*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2013., str. 140. te Pejić, Irena, Institucionalne garancije nezavisnog sudstva: Visoki savet sudstva, *Sudije u pravnom sistemu*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2013., str. 114. Europski sud za ljudska prava inzistira na neovisnosti sudstva, naglasio je kako je neovisnost uspostavljena samo ako država svim sucima jamči zaštitu od naputaka izvršnih tijela, od vanjskih pritisaka i od odgovornosti za mišljenje izraženo pri donošenju odluke. Vidi presudu donesenu u *Predmetu Campbell i Fell protiv Ujedinjenog Kraljevstva od 28 lipnja 1984. godine, zahtjev br. 7511/76 i 7743/76*, dostupno na: <https://www.legal-tools.org/en/browse/record/3ec23b/> (20.07.2018.). Ovaj Sud ujedno je istaknuo kako je „očita indikacija“ narušenog nepristranog suđenja slučaj u kojemu je jedna stranka u sporu hijerarhijski nadređena sudu koji odlučuje u povodu žalbe druge stranke, jer takva indikacija izaziva „opravdanju sumnju“ kod žalitelja u neovisnost žalbenog suda. Vidi presudu donesenu u *Predmetu Sramek protiv Austrije od 22. listopada 1984. godine, zahtjev br. 8790/79*, dostupno na: <https://www.legal-tools.org/en/browse/record/de30a4/> (20.07.2018.). U Ujedinjenom Kraljevstvu, primjerice, suci uživaju iznimno visok stupanj neovisnosti, prema izvršnim tijelima i zakonodavcu, kao i prema višim sudovima. U ovoj je državi neovisnost sudaca više kulturna nego institucionalna činjenica, jer „zakonske norme kojima je uređena sudačka neovisnost su tek vidljiv dio ledenog brijega čiji se korijeni nalaze u samoj ideji veza između dviju profesija (Bench and Bar)“. Vidi Shetreet, Shimon, *Judges on Trial: A Study of the Appointment and Accountability of the English Judiciari*, North-Holland, Amsterdam, 1976., str. 105.

²² Članak 101. stavak 2. i članak 104. stavak 1. *Ustava Talijanske Republike, Constitution of the Italian Republic*, Senato della Repubblica, Rome, 2012., članak 81. te članak 82. stavak 1. *Ustava Češke Republike, Constitution of the Czech Republic*, Constitutional Law No. 1/93. Coll. as amended by Act No. 347/97. Coll. 300/00. Coll., 448/01. Coll., 395/01. Coll., 515/02. Coll. and 319/09. Coll., članak

Normativni okvir neovisnosti sudačke profesije postavlja i hrvatski *Ustav*. Ovim aktom nadzakonske pravne snage propisano je kako je sudbena vlast samostalna i neovisna, a sudovi sude na temelju *Ustava*, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava.²³ Iz ovih odredbi jasno proizlazi kako suci nisu vezani za stajališta drugih tijela, uključivo niti tijela državne vlasti. Suci nisu vezani čak niti za pravna stajališta koja je u povodu pravnog lijeka prihvatio viši sud u odnosu na određeno pravno pitanje riješeno u presudi nižega suda i osporeno pravnim lijekom. Od iznesenog pravila, hrvatsko pravo poznaje samo tri iznimke: suce obvezuju pravna shvaćanja sjednice sudskog odjela određenog suda za sva drugostupanjska vijeća i suce pojedince u sastavu toga odjela; suce obvezuju pravna shvaćanja Ustavnog suda Republike Hrvatske o povredi *Ustavom* utvrđenih prava i sloboda podnositelja ustavne tužbe; te suce obvezuju pravna shvaćanja Europskog suda za ljudska prava o povredi prava i sloboda zajamčenih *Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* u predmetu protiv Republike Hrvatske.²⁴ Pri donošenju odluka u svim drugim slučajevima suci u Hrvatskoj potpuno su neovisni, a odluke suda smije mijenjati i ukidati samo sud u čiju nadležnost spada predmet u postupku propisanom zakonom. Neovisnosti sudske funkcije u Hrvatskoj dodatno pridonosi izričito propisana odredba *Zakona o sudovima* koja zabranjuje svaki oblik utjecaja na donošenje sudske odluke, posebno svaki oblik prisile prema sucima, zlorabitu javnih ovlasti i osobnog utjecaja te korištenje medija i javnih istupanja na način suprotan načelima demokratskog društva, a koje za svrhu ima utjecaj na tijek i ishod sudskih postupaka.²⁵

Međutim, normativno utvrđivanje neovisnosti sudstva ipak se ne pokazuje dostatnim za oživotvorenje ove međunarodno priznate vrijednosti, slijedom čega države koriste i druge mehanizme, kao npr. institut stalnosti sudske funkcije, zabrane premještanja sudaca, sudačkog imuniteta, kao i kontinuiranog stručnog osposobljavanja ovih osoba. Stalnost sudačke dužnosti znači da sucima treba biti zajamčen siguran i stalan osobni položaj u obavljanju službe te da oni ne smiju biti pozvani na odgovornost niti smijenjeni zbog toga što se bilo koja osoba ne slaže s njihovim odlukama. Posljednje navedeno posebno je slučaj kada se u postupcima po pravnim lijekovima takve odluke utvrde zakonitima.²⁶ Faktična nesmjernjivost sudaca za vrijeme njihove sudačke dužnosti jedan je od indikatora temeljem kojih Europski sud za ljudska prava ocjenjuje je li neka država uopće uspjela ustrojiti neovisno sudstvo.²⁷ Stalnost sudačke dužnosti osigurava da sudac svoju dužnost

142. stavak 2. i članak 149. *Ustava Republike Srbije*, dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/70-100028/ustav-republike-srbije> (12.07.2018.) i članak 64. stavci 1. i 2. *Francuskog ustava, France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008*, Constitue, Paris, 2018.

²³ Članak 115. stavci 2. i 3. *Ustava Republike Hrvatske*.

²⁴ Vidi Ljubanović, Sudačka, op. cit., str. 133.

²⁵ Članak 6. stavci 1. i 2. *Zakona o sudovima*.

²⁶ Visković, *Teorija*, op. cit., str. 53.

²⁷ Vidi presudu donesenu u *Predmetu Campbell i Fell protiv Ujedinjenog Kraljevstva od 28 lipnja 1984. godine, zahtjev br. 7511/76 i 7743/76*. Međutim, u istoj presudi Europski sud za ljudska prava nije izrazio stav da sudački mandat mora biti stalan niti da mora trajati određeno vrijeme, već je jedino istaknuo kako suci za vrijeme trajanja sudačke dužnosti moraju biti faktički nesmjernjivi.

obavlja neodređeno vrijeme, od trenutka kada je na ovu dužnost imenovan pa sve do trenutka ispunjavanja uvjeta za starosnu mirovinu, osim kada nastupi koji od razloga za prestanak sudačke dužnosti, koji uvijek trebaju biti precizno propisani ustavom. U pravnoj literaturi ističe se kako je načelo stalnosti sudačke dužnosti najjače sredstvo zaštite sudske u odnosu na izvršnu vlast, koja često želi imati utjecaja na izbor sudaca i donošenje njihovih odluka. Kada sucu nije zajamčen stalni položaj, „on nije niti samostalan u primjeni prava, već svjesno ili nesvjesno, osluškuje volju političkih i finansijskih moćnika“.²⁸

Stalnost sudske funkcije u usporednom pravu često se jamči samim ustavom. Tako *Francuski ustav*, *Ustav Republike Slovenije*, *Ustav Makedonije* te *Ustav Crne Gore* izričito propisuju kako je sudska funkcija stalna.²⁹ Njemačka *Uredba o upravnim sudovima* izričito propisuje kako se suci upravnih sudova svih razina imenuju do ispunjenja uvjeta za mirovinu.³⁰ Slična praksa susreće se i u Hrvatskoj gdje je *Ustavom* propisano kako je sudačka dužnost stalna i povjerava se osobno sucima.³¹ Specifičan koncept stalnosti sudske funkcije susreće se primjerice u Srbiji. Iako je *Ustavom Republike Srbije* propisano kako je sudačka dužnost stalna, osoba koje se prvi put izabire za suca imenuje se na razdoblje od tri godine.³² Model sukladno kojem se sudac koji je prvi puta imenovan na sudačku dužnost imenuje na tzv. probni mandat, prisutno je u još nekim državama Europe, npr. u Francuskoj, Grčkoj, Nizozemskoj, Austriji i Njemačkoj. U Njemačkoj je propisano kako se sudac prvi puta imenuje na sudačku dužnost na vrijeme od pet godina, nakon čega se ova osoba bira u trajnu sudačku dužnost, ako ispuni očekivane uvjete.³³ Svrha probnoga razdoblja trebala bi biti provjera sposobnosti neke osobe za obavljanje sudačke dužnosti, jer iako neka osoba ispunjava propisane pretpostavke za izbor na sudačku dužnost, nije izvjesno hoće li ona u radu pokazati očekivane vrline, kao što su etičnost, pravičnost, stručnost, učinkovitost i sl. Time, probno razdoblje omogućuje da se na relativno jednostavan način takva osoba ne izabere trajno za suca.³⁴ Međutim, u pravnoj literaturi ističe se kako se probnim razdobljem relativizira sudska neovisnost, jer mogućnost reizbora takvoga suca na trajnu dužnost dovodi njegovu neovisnost u pitanje.³⁵ I u međunarodnim dokumenatima na status

²⁸ Stanković, Marko, *Sudska vlast u Ustavu Srbije od 2006. – kritički pogled*, *Sudije u pravnom sistemu*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2013., str. 76.

²⁹ Članak 64. stavak 4. *Francuskog ustava*, članak 129. stavak 1. *Ustava Republike Slovenije*, *Ustava Republike Slovenije*, Uradni list, št. 33/91., 42/97., 66/00., 24/03., 69/04., 68/06., 47/13. i 75/16., članak 99. stavak 1. *Ustava Makedonije*, *Ustav na Republika Makedonija*, Ministarstvo za pravdu, Skopje, 2006. i članak 121. stavak 1. *Ustava Crne Gore*, dostupno na: <http://www.skupstina.me/images/dokumenti/ustav-crne-gore.pdf> (05.07.2018.).

³⁰ Članak 15. njemačke *Uredbe o upravnim sudovima*, *Verwaltungsgerichtsordnung*, Bundesgesetzblatt, I s. 686/1991., I s. 1010/2008.

³¹ Članak 118. stavak 1. i članak 120. stavak 1. *Ustava Republike Hrvatske*.

³² Članak 146. *Ustava Republike Srbije*.

³³ Članak 25. njemačke *Uredbe o upravnim sudovima*.

³⁴ Simović, op. cit., str. 96-97.

³⁵ Orlović, Slobodan, *Stalnost sudske funkcije vs. Opšti reizbor sudija u Republici Srbiji*, *Analiti Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, vol. 58., br. 2., 2010., str. 175.

sudaca imenovanih na probni mandat gleda se s izraženom skepsom.³⁶ U pravnoj literaturi Srbije ističe se kako se povredom pravila u postupku izbora sudaca, kao i „*prirodnog*“ načela o stalnosti sudske funkcije, ne narušava samo položaj svakog suca u postupku izbora, već se ozbiljno narušava i ustavna konstrukcija u kojoj samostalno sudstvo počiva na unutrašnjoj koheziji i vlastitoj snazi da izgradi temelj „*treće*“ neovisne vlasti.³⁷ Stoga se u Srbiji već duže vrijeme javljaju prijedlozi kako je u svrhu uspostave stalnosti sudske funkcije nužno isključiti probni rad sudaca prvi put imenovanih na sudačku dužnost i uvesti neku vrstu probnog rada uz suca profesionalca, ali bez stupanja na dužnost.³⁸

U prilog neovisnosti obavljanja sudačke dužnosti svakako ide i institut imuniteta sudaca. *Ustavom Republike Srbije* primjerice propisano je kako sudac ne može biti pozvan na odgovornost za izraženo mišljenje ili glasanje prilikom donošenja sudske odluke, osim ako se radi o kaznenom djelu kršenja zakona od strane suca. Ujedno, sudac u Srbiji ne može biti lišen slobode u postupku pokrenutom zbog kaznenog djela učinjenog u obavljanju sudske dužnosti, bez prethodnog odobrenja Visokog savjeta sudstva.³⁹ Zahvaljujući imunitetu, niti u Hrvatskoj suci ne mogu biti pozvani na odgovornost za izraženo mišljenje ili glasanje pri donošenju sudbene odluke, osim ako se radi o kršenju zakona koje predstavlja kazneno djelo. Također, sudac u postupku pokrenutom zbog kaznenog djela učinjenog u obavljanju sudačke dužnosti ne može biti pritvoren niti mu može biti određen istražni zatvor bez odobrenja Državnoga sudbenog vijeća, osim ako je zatečen u počinjenju kaznenog djela u obavljanju sudačke dužnosti, za koje je propisana kazna zatvora dulja od pet godina.⁴⁰

Kako bi se dodatno osnažila stalnost sudačke dužnosti utvrđuje se zabrana razrješavanja suca ove dužnosti, osim u slučajevima koji su propisani ustavom ili zakonom. *Talijanski ustav* izričito jamči zabranu smjenjivanja suca, osim u zakonom propisanim slučajevima. Određuje kako sudac ne može biti razriješen sudačke dužnosti niti može biti otpušten ili suspendiran osim temeljem odluke Visokog savjeta sudstva donesene iz razloga propisanih zakonom ili uz njegovu suglasnost.

³⁶ Tako je primjerice Venecijanska komisija u više navrata izrazila jasan stav da „*propisivanje probnih razdoblja može ugroziti neovisnost sudaca, jer se mogu osjećati pod pritiskom da odlučuju na određeni način*“ te je preporučila da se suci redovnih sudova imenuju trajno do umirovljenja. Venece Commission, *Draft Report on the Independence of Judicial System: Part I: Independence of Judges*, Council of Europe, Strasbourg, 2009., str. 3.

³⁷ Pejić, op. cit., str. 119.

³⁸ Simović naglašava kako je ideja reizbora sudaca u logičkoj suprotnosti sa institutom stalne sudačke funkcije i načelom neovisnosti sudstva. On navodi kako bi se ovo rješenje relativiziralo kada bi bilo propisano kako se umjesto posebnog imenovanja na stalnu sudačku dužnost suca koji je obavio probni rad, propisalo kako ova osoba automatski biva trajno imenovana za suca, uz zadržavanje prava nekom nezavisnom pravosudnom tijelu, npr. Visokom savjetu sudstva, da preispita njegov izbor ako postoje unaprijed propisani i valjani razlozi za razrješavanje. Time bi se teret dokazivanja kako je neka osoba nakon isteka probnog razdoblja nedovoljno osposobljena za obavljanje sudačke dužnosti prenio na Visoki savjet sudstva, što bi onemogućilo arbitrarno i bezrazložno odbijanje nečijeg izbora i ostvarilo veći stupanj pravne sigurnosti. Simović, op. cit., str. 98-99. i 110.

³⁹ Članak 151. *Ustava Republike Srbije*.

⁴⁰ Članak 119. *Ustava Republike Hrvatske*.

Slično, i mađarski *Ustav* propisuje kako suci mogu biti razriješeni sudačke dužnosti jedino u postupku i iz razloga propisanih zakonom o sudovima.⁴¹ Mana takve regulacije ogleda se u okolnosti da su razlozi za prestanak sudačke dužnosti, prepušteni zakonskom uređenju. U Hrvatskoj je *Ustavom* propisano kako sudac može biti razriješen sudačke dužnosti samo u slučajevima propisanim *Ustavom* i to ako to sam zatraži; ako trajno izgubi sposobnost obavljati svoju dužnost; ako bude osuđen za kazneno djelo koje ga čini nedostojnim obavljanja sudačke dužnosti; ako u skladu sa zakonom, zbog počinjenoga teškog stegovnog djela, tako odluči Državno sudbeno vijeće; te kad navršši 70 godina života. Odluku o razrješenju suca sudačke dužnosti donosi Državno sudbeno vijeće, većinom glasova svih članova i ona mora biti obrazložena. Protiv takve odluke sudac ima pravo u roku od 15 dana od dana dostave odluke, podnijeti Ustavnom sudu Republike Hrvatske žalbu koja odgađa izvršenje odluke, a o kojoj Ustavni sud odlučuje u vijeću sastavljenom od šest sudaca.⁴²

Kako bi osigurale sudačku neovisnost države često pribjegavaju i izričitoj zabrani premještaja suca protivno njegovoj volji. Razlog je tome što bi u slučajevima postojanja ove mogućnosti sudac mogao biti pod pritiskom donošenja odluka koje pogoduju onima koji mogu odlučiti o njegovu premještanju. Tako primjerice premještaj suca izričito zabranjuje *Ustav Makedonije*, dok *Ustav Republike Srbije* propisuje kako sudac ima pravo obavljati sudsku dužnost u sudu za koji je izabran i samo uz svoju suglasnost može biti premješten ili upućen u drugi sud. Jedino u slučaju ukidanja suda ili dijela nadležnosti suda za koji je izabran, sudac izuzetno može bez svoje suglasnosti biti trajno premješten ili upućen u drugi sud, u skladu sa zakonom. I u Hrvatskoj je premještaj suca protiv njegove volje dopušten jedino iznimno, u slučaju ukidanja suda ili preustroja suda u skladu sa zakonom.⁴³

Konačno, važno je spomenuti kako sudačka neovisnost u velikoj mjeri ovisi i o osobnim kvalitetama sudaca, koji u tu svrhu moraju imati odgovarajuće intelektualne i moralne sposobnosti. Intelektualne sposobnosti podrazumijevaju potrebna znanja te vještinu kreativne primjene znanja, odnosno teorijsko i praktično vladanje pravom. S druge strane, moralne sposobnosti odnose se na volju i hrabrost odlučiti pravilno bez obzira na osobne sklonosti suca prema nekoj stranci.⁴⁴ Stoga europske države mnogo pozornosti posvećuju raznovrsnim edukacijama sudaca, koje se odnose na njihove specifične, ali i opće kompetencije. U nekim državama obveza suca stručno se usavršavati tijekom sudačke dužnosti propisana se zakonima. Takav je slučaj u Slovačkoj gdje usavršavanje uključuje usavršavanje u okviru posebno

⁴¹ Članak 107. stavak 1. *Ustava Talijanske Republike* i članak 26. stavak 1. *Ustava Mađarske, Constitution of Hungary*, dostupno na: <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/hungaria.pdf> (06.07.2018.).

⁴² Članak 120. stavak 2. *Ustava Republike Hrvatske*, članak 92.a *Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 99/99. i 29/02., te članak 77. i članak 79. *Zakona o Državnom sudbenom vijeću*, Narodne novine, br. 116/10., 57/11., 130/11., 13/13., 28/13. i 82/15.

⁴³ Članak 99. stavak 1. *Ustava Makedonije*, članak 150. *Ustava Republike Srbije* i članak 120. stavak 5. *Ustava Republike Hrvatske*.

⁴⁴ Simović, op. cit., str. 88.

ustrojene ustanove namijenjene usavršavanju sudaca, tzv. Pravosudne akademije, obvezu samostalnog učenja sudaca i pohađanje seminara, učenje sudaca kroz studijski boravak u tijelima uprave ili sudovima te učenje analizom sudske prakse u okviru sudskega odjela ili sjednice svih sudaca, kao i u interakciji s članovima akademske zajednice. I u Češkoj suci imaju obvezu stručnoga usavršavanja tijekom obavljanja sudačke dužnosti. Takve edukacije suci koji sude u upravnim stvarima pohađaju u okviru Pravosudne akademije ili Visokog upravnog suda. Predavači na Pravosudnoj akademiji u Češkoj najčešće su suci, iako to mogu biti i profesori pravnih znanosti te drugi istaknuti pravni praktičari. Posebno tijelo, poput spomenute Pravosudne akademije, djeluje i u Mađarskoj. Zanimljivo je spomenuti i kako u Portugalu svaki upravni sudac mora s uspjehom završiti posebnu edukaciju koja se pohađa u Centru za sudske studije.⁴⁵ Kako bi se maksimalno osnažile intelektualne i moralne osobine sudaca, od 1. siječnja 2013. godine u Hrvatskoj je jedna od pretpostavki za imenovanje sudaca svih prvostupanjskih sudova, pa tako i upravnih sudova, završetak Državne škole za pravosudne dužnosnike. Sukladno Zakonu o Pravosudnoj akademiji u ovoj školi kandidati stječu znanja i vještine za samostalno, odgovorno, neovisno i nepristrano obnašanje pravosudne dužnosti. Državna škola za pravosudne dužnosnike ustrojstvena je jedinica Pravosudne akademije.⁴⁶

Konačno, legitimnosti sudaca u Hrvatskoj svakako još doprinose i odredbe *Ustava* i *Zakona o sudovima* koje propisuju kako je rad sudova javan, osim kada je *Ustavom* ili zakonom isključeno sudjelovanje javnosti.⁴⁷ Time je najveći broj rasprava i objava presuda podložan nadzoru javnosti koja spontano vrši pritisak na suca neovisno postupati te donijeti zakonitu i pravičnu odluku. Potencijalnu pristranost suca u rješavanju nekog predmeta priječe i odredbe *Zakona o sudovima* koje nameću sucu obvezu rješavati predmete koji su mu raspoređeni u rad redoslijedom njihova zaprimanja u sud, vodeći računa i o predmetima koji su posebnim propisima utvrđeni kao hitni.⁴⁸ Također, tome doprinosi i obvezno izuzeće suca koji zbog stanovitih objektivnih ili subjektivnih razloga povezanih sa strankama ili s konkretnim predmetom spora izazove sumnju u svoju nepristranost, u kojem slučaju na njegovo mjesto dolazi drugi sudac kod kojeg takvi razlozi ne postoje.⁴⁹ Konačno, sudac se ne smije koristiti svojim radom u sudu i ugledom suda za ostvarivanje svojih privatnih interesa, niti smije obavljati drugu službu ili posao koji bi mogli utjecati na njegovu samostalnost, nepristranost i neovisnost ili umanjiti njegov društveni ugled ili su inače nespojivi s obnašanjem sudačke

⁴⁵ *La justice administrative en Europe*, Conseil d'état, Université de Limoges, Paris, 2007., str. 40-41.

⁴⁶ Članak 22. *Zakona o Pravosudnoj akademiji*, Narodne novine, br. 153/09., 127/10. i 82/15.

⁴⁷ Članak 117. stavak 1. *Ustava Republike Hrvatske* te članak 6. stavak 4. *Zakona o sudovima*.

⁴⁸ Članak 93. stavak 1. *Zakona o sudovima*.

⁴⁹ Članak 32. *Zakona o kaznenom postupku*, Narodne novine, br. 152/08., 76/09., 80/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14. i 70/17. te članak 71. *Zakona o parničnom postupku*, Službeni list SFRJ, br. 4/77., 36/77., 36/80., 6/80., 69/82., 43/82., 58/84., 74/87., 57/89., 20/90., 27/90. i 35/91. te Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 112/99., 129/00., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07., 96/08., 84/08., 123/08., 57/11., 25/13. i 89/14.

dužnosti. Povreda ovoga predstavlja stegovno djelo za koje se može izreći mjera razrješenja sudačke dužnosti.⁵⁰

Razvidno je kako je osiguravanje neovisnosti sudaca jedan od najvažnijih mehanizama ostvarivanja legitimnosti sudaca, a tako i vladavine prava uopće. Hrvatska je Ustavom i zakonom kroz brojne institute nastojala što više osnažiti neovisnost sudaca, kako normativnim utvrđivanjem obveze sucima biti neovisni te izričitom zabranom bilo kakvog utjecaja na donošenje sudske oduke, jednako tako i utvrđivanjem sudačke dužnosti stalnom, zabranom premještaja i razrješenja sudaca osim u slučajevima precizno propisanim Ustavom, propisivanjem sudskoga imuniteta, skrbljenjem o stjecanju potrebnih znanja i vještina sudaca u okviru cjeloživotnoga obrazovanja i sl.

3. IMENOVANJE SUDACA NA SUDAČKU DUŽNOST

Legitimnost sudaca u velikoj mjeri proizlazi i iz postupka njihova imenovanja na sudačku dužnost. Upravo postupak u kojem je za suca izabrana najkompetentnija osoba, s adekvatnim znanjima i pravničkim vještinama, ali i moralnim vrijednostima, građanima ulijeva vjeru kako će u sudskom postupku zaštititi prava koja su im povrijeđena, bez obzira jesu li takva prava narušena od javnopravnoga tijela ili drugog pojedinca. Stoga, sam postupak izbora sudaca u velikoj mjeri doprinosi legitimnosti sudaca u nekoj državi opće. U pravnoj literaturi naglašava se kako uvjeti za postavljanje na sudačku dužnost te pretpostavke njezina obavljanja moraju biti unaprijed propisani općim pravnim aktom, u pravilu zakonom, kako bi se sudstvo, najprije u postupku odabira kadra, a zatim i tijekom trajanja mandata postavljenih sudaca, očuvalo od raznih drugih nelegitimnih utjecaja na neovisnost.⁵¹

Postoji nekoliko modela imenovanja sudaca na sudačku dužnost. U nekim državama suce imenuje politička vlast, u drugima tijelo sudske vlasti, dok se u trećim državama ovi sustavi kombiniraju pa suce imenuje tijelo političke vlasti uz snažan utjecaj neovisnog sudskog tijela. Teorijski neprihvatljivim čini se model u kojem suce imenuju tijela političke vlasti, tj. parlament, šef države, šef vlade ili ministar pravosuđa, a bez formalne ovlasti sudjelovanja u tom postupku nekog tijela sudske vlasti. Razlog nesklonosti ovome modelu često se nalazi u očitom utjecaju političke vlasti na izbor sudaca.⁵² Međutim, unatoč kritikama, ovaj sustav susreće se u nekim državama Europe, kao npr. Češkoj.⁵³

⁵⁰ Članak 120. stavak 6. *Ustava Republike Hrvatske*, članak 91. stavci 1. i 3. *Zakona o sudovima* te članak 62. stavak 2. podstavci 3. i 6. i članak 63. stavak 1. *Zakona o Državnom sudbenom vijeću*.

⁵¹ Vidi Krapac, Davor, Neovisnost sudaca kao postulat pravne države: njemačka iskustva, hrvatski problemi, *Politička misao*, vol 34., br. 1., 1997., str. 65.

⁵² U teoriji se spominje i vrlo ekstreman pristup tzv. neposredne demokratske legitimnosti sudaca, a sukladno kojem bi suce, umjesto parlamenta trebali birati svi građani s pravom glasa. Ovaj oblik izbora sudaca ipak se ne primjenjuje izravno, već se u nekim državama izbor sudaca povjerava parlamentu, modelom posredne demokracije. Petrov, Vladan, Izbor sudija usporedno i u Republici Srbiji – predlozi za promenu Ustava, *Sudije u pravnom sistemu*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2013., str. 40.

⁵³ Članak 93. stavak 1. *Ustava Češke Republike*.

Druga skupina država izbor i imenovanje sudaca povjerava nezavisnom pravosudnom tijelu. Provodeći izbor sudaca putem ovoga tijela države su isključile utjecaj politike na postavljanje sudaca te ga utemeljile „na legitimnosti struke“. U ovim državama osniva se posebno sudsko tijelo, često zvano sudbeno vijeće, kojem je jedna od najvažnijih zadaća upravo imenovanje sudaca. Prvi takva vijeća osnovana su u Francuskoj i Italiji 1950-ih godina, a tijela s istim djelokrugom zatim su osnovana u Španjolskoj i Portugalu. Svrha njihova ustanovljavanja bila je jačanje neovisnosti sudstva u sustavu podjele vlasti, jer su upravo oni činili neku vrstu poveznice između vlade i pravosuđa. Krajem 1990-ih i početkom 2000-ih godina slična vijeća osnovana su u državama sjeverne Europe, npr. u Irskoj, Danskoj i Nizozemskoj, kao i u državama jugoistočne Europe.⁵⁴

Danas se prema nadležnostima i stupnju samostalnosti razlikuje tzv. južnoeuropski i sjevernoeuropski model sudbenih vijeća. Južnoeuropski model povjerava ovome tijelu u prvome redu savjetodavnu ulogu, dok mu sjevernoeuropski model pored savjetodavne uloge u postupku imenovanja sudaca pridaje i druge važne zadaće, primjerice u postupcima utvrđivanja stegovne odgovornost sudaca, stanovite ovlasti u pogledu obavljanja poslova sudske uprave, npr. nadzor nad brojem predmeta, brigu o ujednačavanju sudske prakse, praćenje kvalitete rada sudova, kao i u pogledu upravljanja sudovima i u njihovom budžetiranju.⁵⁵ Stoga, izbor sudaca samostalno u pravilu obavljaju sudbena vijeća ustrojena prema sjevernoeuropskom modelu. Takav je slučaj u Italiji, Španjolskoj, Portugalu, Makedoniji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini. U pravnoj literaturi ističe se kako imenovanje sudaca putem sudbenog vijeća ima značajne prednosti: takvo vijeće, pod uvjetom da postoje ustavna jamstva njegovog sastava, funkcije i samostalnosti, najviše doprinosi ostvarivanju sudske neovisnosti; osigurava veću ravnopravnost sudske vlasti u odnosu na druge nositelje funkcija u državi; izbor sudaca od ovoga tijela jamstvo je stručnosti i profesionalizma pri odabiru sudaca i sl. Međutim, također se ističe kako ovaj model imenovanja sudaca nije u potpunosti sukladan s podjelom vlasti koja počiva na suradnji različitih nositelja vlasti.⁵⁶

Svim je ovim vijećima zajedničko da su ustrojena kao posebna tijela sudske vlasti ili neovisna državna tijela, slijedom čega se ne mogu smatrati dijelom izvršne vlasti. Kako je Sudbeno vijeće Makedonije tijelo pravosudne vlasti izričito proizlazi iz *Ustava* ove države, koji ovo tijelo utvrđuje „samostalnim i neovisnim tijelom sudstva“, imajući u vidu i njegov sastav u kojem je čak devet sudaca. Slovačkim *Ustavom* propisano je kako je Sudbeno vijeće u ovoj državi najviše tijelo sudske samouprave, dok je, s druge strane, državnim zakonom u Bosni i Hercegovini

⁵⁴ Pejić, op. cit. str. 117.

⁵⁵ Tako je primjerice francusko Pravosudno vijeće osnovano 1946. godine djeluje kao tijelo neovisno od Vlade. Ima savjetodavnu ulogu u postupku imenovanja sudaca te u utvrđivanju njihove stegovne odgovornosti. S druge strane, švedsko Visoko sudbeno vijeće osnovano 1975. godine, pored spomenutih zadaća, još sudjeluje u raspodjeli proračunskih sredstava sudovima te ima ovlast upravljanja u pravosuđu.

⁵⁶ Petrov, op. cit., str. 41-44.

Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće osnovano kao „*neovisno i samostalno tijelo koje ima zadaću osigurati neovisno, nepristrano i profesionalno pravosuđe*“.⁵⁷

Kada se analizira sastav pravosudnih sudbenih vijeća, ne čini se toliko važnim koliko članova ovo tijelo broji, koliko je zanimljivo pitanje njihove profesije i funkcije.⁵⁸ Valja zapaziti kako su neka sastavljena samo od predstavnika pravosuđa, dok druga uključuju predstavnike različitih funkcija u državi od kojih neki članovima postaju izborom, a neki imenovanjem. Tako su, primjerice, u Španjolskoj svi članovi ovoga tijela suci, a na ovu funkciju postavlja ih španjolski parlament. U Belgiji jednak broj članova čine suci i osobe koje nisu na sudačkoj dužnosti. U pravilu u sastavu sudbenih vijeća ipak prevladavaju suci koji na ovu funkciju dolaze izborom, dok manji broj članova dolazi izvan sudačke profesije. Među takvim osobama česti su predstavnici zakonodavne i izvršne vlasti te pravne profesije. Tako npr. u Italiji manji dio članova Visokog sudbenog vijeća čine izabrani odvjetnici i sveučilišni profesori prava, a u Poljskoj zastupnici u nacionalnom parlamentu. Od 11 članova Sudbenog vijeća u Sloveniji, suci na stalnoj sudskoj dužnosti biraju šest članova iz svojih redova, a Državni sabor izabire pet članova na prijedlog predsjednika Republike među sveučilišnim profesorima prava, odvjetnicima i drugim pravnicima. U Makedoniji od 13 članova Sudbenog vijeća suci biraju osam iz svojih redova, a ostalih pet bira makedonska Skupština iz redova sveučilišnih profesora prava, odvjetnika i drugih istaknutih pravnika.⁵⁹ S druge strane, u nekim državama članom sudbenog vijeća postaje se po funkciji. Tako je primjerice u Italiji član ovoga tijela po funkciji predsjednik Republike, u Poljskoj i Makedoniji ministar pravosuđa, a u Španjolskoj i Makedoniji predsjednik Vrhovnog suda. Postoje i države vrlo složenog sastava sudbenoga vijeća, koje uz predstavnike koje izabiru sami suci, uključuju predstavnike koje biraju druga tijela te članove po funkciji. Takav je slučaj u Portugalu, gdje suce upravnih sudova imenuje Visoko vijeće upravnih i financijskih sudova, kao neovisno sudsko tijelo, kojim predsjedava predsjednik Visokog upravnog suda, a sastoji se od deset članova, od kojih dva imenuje predsjednik republike, četiri parlament, a četiri člana biraju suci.⁶⁰ Slično je i u Crnoj Gori. U ovoj državi četiri suca Sudbenog vijeća bira i razrješava zbor sudaca, vodeći računa o ravnomjernoj zastupljenosti sudova i sudaca, četiri ugledna pravnika bira i razrješava Skupština Crne Gore na prijedlog radnog tijela Skupštine po raspisanom javnom pozivu, dok su članovi ovoga tijela po funkciji

⁵⁷ Amandman 28. na *Ustav Makedonije*, članak 141. *Ustava Slovačke Republike, Constitution of the Slovak Republic*, dostupno na: <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf> (14.07.2018), amandman 28. na *Ustav Makedonije* i članak 3. stavak 1. *Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine*, Službeno glasilo, br. 25/04., 93/05. i 15/08.

⁵⁸ Sudbena vijeća uvelike variraju u broju članova. Tako primjerice u Italiji ovo tijelo broji 27 članova, u Španjolskoj 20, u Bosni i Hercegovini i Makedoniji 15, u Sloveniji 11, u Crnoj Gori deset, u Švedskoj devet, a u Nizozemskoj samo pet članova.

⁵⁹ Amandman 28. na *Ustav Makedonije*. Specifičnost makedonskog Savjeta ogleda se u tome da se pri izboru članova uzima u obzir i etničko načelo, tj. sastav Vijeća odražava multietničnost Makedonije. Vidi Petrov, op. cit., str. 50-51.

⁶⁰ Članak 75. portugalskog *Zakona o upravnim i financijskim sudovima, Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro*, Diário da República n. 42/02., Série I-A

predsjednik Vrhovnog suda i ministar pravosuđa.⁶¹ U mnogim je državama namjera zakonodavca bila omogućiti sudjelovanje u ovim vijećima predstavnicima političke vlasti i renomiranim stručnjacima, no ipak većinski broj članova čine upravo suci, koji nerijetko mogu ostvariti i većinu pri donošenju odluka.⁶²

Hrvatska se ubraja u države koje su pri izboru sudaca omogućile sudbenoj vlasti visok stupanj autonomije. Sukladno *Ustavu Republike Hrvatske* o imenovanju, napredovanju, premještanju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti sudaca i predsjednika sudova, osim predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, u skladu s *Ustavom* i zakonom, samostalno odlučuje Državno sudbeno vijeće, kao samostalno i neovisno tijelo koje osigurava samostalnost i neovisnost sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj.⁶³ Ovo Vijeće broji 11 članova, a čine ga sedam sudaca, od kojih su dva suci Vrhovnog suda Republike Hrvatske, dva suci županijskog suda, dva suci općinskog suda te jedan sudac specijaliziranog suda. Uz suce, članove ovoga Vijeća čine još dva sveučilišna profesora pravnih znanosti i dva saborska zastupnika od kojih je jedan iz redova oporbe. Za izbor kandidata iz redova sudaca glasuju svi suci pojedine vrste sudova iz nadležnog kandidacijskog odbora, dok sveučilišne profesore pravnih znanosti na prijedlog fakultetskih vijeća, biraju svi profesori pravnih fakulteta u Hrvatskoj. Članovi Vijeća biraju se na razdoblje od četiri godine, s time da članom Vijeća nitko ne može biti više od dva puta.⁶⁴

Imenovanje sudaca u Hrvatskoj isključivo je u nadležnosti Državnog sudbenog vijeća. Ono se vrši u skladu s planom popunjavanja slobodnih sudačkih mjesta kojeg svake dvije godine donosi Ministarstvo pravosuđa, a postupak se pokreće objavom oglasa o slobodnim sudačkim mjestima, koji sadrži poziv kandidatima da podnesu prijavu s dokazima o ispunjavanju uvjeta propisanih za imenovanje suca, kao i podatke o svojem radu. Kada prijavu podnesu suci, Državno sudbeno vijeće od nadležnog sudačkog vijeća treba zatražiti ocjenu obnašanja sudačke dužnosti te temeljem navedene ocjene i razgovora s kandidatima, sastavlja listu prvenstva kandidata na kojoj temelji odabir. Kada Državno sudbeno vijeće za suca imenuje kandidate koji su završili Državnu školu za pravosudne dužnosnike, odabir mora biti temeljen na završnoj ocjeni koju su kandidati ostvarili u Državnoj školi i ostvarenim bodovima na razgovoru s kandidatima.⁶⁵ Kako su u Republici Hrvatskoj upravni sudovi u potpunosti uklopljeni u sudsku funkciju i postupak izbora sudaca upravnih sudova u potpunosti je jednak postupku izbora sudaca općinskih, trgovačkih i prekršajnih sudova. Stoga postoji mogućnost prelaska sa sudačke funkcije iz jednog suda na drugi. U postupku imenovanja sudaca posebna pozornost trebala bi biti posvećena sudačkoj etici, koja čini temelj poštenoga suđenja.⁶⁶

⁶¹ Članak 127. *Ustava Crne Gore*.

⁶² Vidi Petrov, str. 45. i Pejić, str. 118.

⁶³ Članak 121. stavci 1. i 2. *Ustava Republike Hrvatske*.

⁶⁴ Članak 4., članak 5. stavak 1., članak 15. stavak 1., članak 34. stavak 1. i članak 35. *Zakona o Državnom sudbenom vijeću*.

⁶⁵ Članci 51. do 56a. *Zakona o Državnom sudbenom vijeću*.

⁶⁶ O tome vidi Ljubanović, Boris, Pošteno suđenje kao temelj sudačke etike, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 49., br. 3., 2012., str. 452-454.

Konačno, u trećim državama primjenjuje se tzv. mješoviti sustav imenovanja sudaca, u kojem nezavisna tijela obavljaju odabir kandidata za suce, a postupak samoga imenovanja provodi parlament ili tijelo izvršne vlasti. Tako primjerice u Sloveniji suce bira Državni zbor, slovensko parlamentarno tijelo, na prijedlog Sudbenog vijeća.⁶⁷ U Poljskoj i Mađarskoj suce na sudačku dužnost imenuje predsjednik republike, na prijedlog neovisnog sudbenog vijeća.⁶⁸ Sličan sustav primjenjuje se i u Njemačkoj, gdje odabir kandidata obavlja neovisno pravosudno tijelo, koje ima savjetodavnu funkciju te odabrane kandidate predlaže ministru pravosuđa, a koji ih onda imenuje za suce. U pravnoj literaturi ističe se kako je sudbeno vijeće odigrao značajnu ulogu u obrani sudstva od političkog utjecaja u Njemačkoj, jer je ono osigurao stručno i kolektivno odlučivanje u postupku izbora kandidata. Nadležni ministar u pravilu samo potvrđuje prijedloge sudbenoga vijeća, a do sada je samo iznimno odbio imenovati za suca nekog od predloženih kandidata.⁶⁹ U pravnoj literaturi ističe se kako sam čin imenovanja suca od tijela zakonodavne ili izvršne vlasti nije sporan, ako su ova tijela na neki način uvjetovana prethodnim mišljenjem tijela sudske vlasti. U tom slučaju tijelo koje provodi imenovanje suca može prijedlog sudbenog vijeća usvojiti ili odbiti, ali nije ovlašteno za suca imenovati osobu koju nije predložilo takvo vijeće. Konačno, kako bi ovaj mehanizam izbora sudaca dobro funkcionirao, u državi treba postojati pravna kultura koja nositeljima izvršne vlasti nameće ograničenja koja nisu samo pravne naravi. Drugim riječima, iako tijelo izvršne vlasti ima mogućnost odbiti prijedlog sudbenog vijeća, ono to u pravilu ne čini, jer bi se time miješalo u sudsku vlast, tj. izbor obavljen od kompetentnog tijela. Slijedom toga, unatoč tome što odluku o imenovanju sudaca donosi tijelo zakonodavne ili izvršne vlasti, ono u stvarnosti samo potvrđuje odluku koju je ranije donijelo sudbeno vijeće.⁷⁰

Iz svega se može zaključiti kako Hrvatska primjenjuje sustav imenovanja sudaca od samostalnog i neovisnog tijelu koje osigurava samostalnost i neovisnost sudske vlasti u Republici Hrvatskoj – Državnog sudbenog vijeća. Ovo tijelo sastoji se u pretežitom dijelu do sudaca koje biraju sami suci čime je doprinijeto legitimnosti imenovanja sudaca, koje na sudačku dužnost izabire upravo tijelo sudske vlasti bez ikakvog utjecaja parlamenta ili izvršne vlasti.

4. VREDNOVANJE RADA SUDACA

Legitimnosti sudaca pa tako i vladavini prava u percepciji građana, svakako doprinosi i zakonit i učinkovit rad te argumentirane odluke koje sudovi donose. Iz takvih odluka građani stječu uvjerenje kako je pravosudni sustav djelotvoran i kvalitetan. Stoga su za kvalitetan rad pravosuđa jednako važni postupovni propisi,

⁶⁷ Članak 129. stavak 1. i članak 130. *Ustava Republike Slovenije*.

⁶⁸ Članak 179. *Ustava Republike Poljske, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997*, Dziennik Ustaw nr 78 poz. 483 i članak 26. stavak 2. *Mađarskog ustava*.

⁶⁹ Pejić, op. cit., str. 116-117.

⁷⁰ Petrov, op. cit. str. 41-44.

kao što su *Zakon o upravnim sporovima*, *Zakon o parničnom postupku* i *Zakon o kaznenom postupku*, baš kao i stručni kandidati imenovani na sudačke funkcije. No, izuzetno važan segment koji neprestano treba imati u vidu je i svakodnevno zalaganje sudaca pri obavljanju sudačke dužnosti, kao i njihovo predano tumačenje i primjena prava. Kvaliteta rada sudaca u pravilu se ocjenjuje u postupku vrednovanja njihova rada, kao instituta koji bi trebao omogućiti uvid u sposobnost suca pravilno primijeniti propis na konkretno činjenično stanje u sporu te donijeti i izraditi zakonitu odluku. U pravnoj literaturi ističe se kako sustav vrednovanja rada sudaca treba biti osmišljen tako da postigne dva cilja: treba omogućiti pravilnu i sveobuhvatnu procjenu učinkovitosti rada i sposobnosti sudaca te treba doprinijeti većoj kvaliteti sudskih odluka.⁷¹

Kada se razmatraju sustavi vrednovanja rada sudaca razlikuje se formalni i neformalni mehanizam vrednovanja. Neformalan mehanizam susreće se manje-više u svim državama te se realizira na način da suci na višim položajima, uglavnom predsjednici sudova, predsjednici sudskih odjela i sl., neposrednim uvidom ili putem podnesenih izvješća nadziru rad sudaca. Neformalna procjena provodi se u obliku pomoći sucima na način da im se pružaju povratne informacije o njihovom radu.⁷² Uočavanje vrlina u radu pojedinoga suca, omogućuje poduzimanje ustrojstvenih mjera koje mogu dovesti do rasporeda sudaca u odjele koji se bave rješavanjem sporova u području u kojem sudac postiže najbolje rezultate, dok su zapažene slabosti u njihovom radu razlog za upućivanje sudaca na odgovarajuće oblike stručnoga usavršavanja. Neformalni oblici vrednovanja rada sudaca koriste se u brojnim europskim državama, kao npr. u Češkoj, Danskoj, Finskoj, Islandu, Norveškoj, Švedskoj, Švicarskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu. S druge strane, formalni sustav vrednovanja rada sudaca zasniva se na složenim i unaprijed propisanim kriterijima i procedurama koje se periodično provode i u kojima se utvrđuje koliko svaki sudac udovoljava postavljenim kriterijima.⁷³ U sustavu formalnog vrednovanja ciljevi, kriteriji, sastav tijela koje provodi vrednovanje, postupak ocjenjivanja i njegove moguće posljedice, baš kao i prava i obveze sudaca moraju biti jasno propisani zakonima ili podzakonskim propisima.⁷⁴ Oblici formalnog ocjenjivanja prisutni su

⁷¹ Dodik, Božidarka, Vrednovanje rada sudija u Bosni i Hercegovini, *Sveske za javno pravo*, god. 7., Decembar 2016., str. 8.

⁷² Točka 25. *Mišljenja br. 17. (2014.) o vrednovanju sudačkog rada, kvaliteti sudbenog sustava poštivanju sudačke neovisnosti Savjetodavnog vijeća europskih sudaca*, dostupno na: http://www.uhs.hr/data_sve/docs/CCJE-MISLJENJE_BROJ_17.pdf (20.06.2018).

⁷³ Dodik, op. cit., str. 8.

⁷⁴ Točka 9. *Mišljenja br. 17. (2014.) o vrednovanju sudačkog rada, kvaliteti sudbenog sustava poštivanju sudačke neovisnosti Savjetodavnog vijeća europskih sudaca*. U Srbiji *Zakon o sucima, Zakon o sudijama*, Službeno glasilo, br. 116/08., 58/09., 104/09., 101/10., 8/12., 121/12., 124/12., 101/13., 111/14., 117/14., 40/15., 63/15. i 106/15., člankom 32. stavak 4. primjerice propisuje kako kriterije, mjerila i postupak za vrednovanje rada sudaca, odnosno predsjednika sudova utvrđuje Visoki savjet sudstva, da ovi kriteriji moraju biti javno objavljeni, objektivni i jedinstveni te se trebaju primjenjivati u jedinstvenom postupku u kome je osigurano sudjelovanje suca, odnosno predsjednika suda čiji se rad vrednuje.

u većini europskih država, npr. u Austriji, Belgiji, Francuskoj, Njemačkoj, Grčkoj, Mađarskoj, Italiji, Nizozemskoj, Poljskoj, Rumunjskoj, Sloveniji i Španjolskoj.⁷⁵

Formalno ocjenjivanje sudaca može se odvijati redovito, tj. svakih nekoliko godina, ili samo u slučaju izbora suca na viši sud. Godišnje vrednovanje rada sudaca ne susreće se često. Prisutno je primjerice u Srbiji i Bosni i Hercegovini. U Srbiji se rad sudaca i predsjednika sudova redovito vrednuje svake tri godine, dok se sudac koji je prvi puta biran na sudačku dužnost ocjenjuje jednom godišnje kroz tri godine koliko mu traje sudački mandat. U Federaciji Bosne i Hercegovine rezultati rada sudaca i predsjednika sudova ocjenjuju se najmanje jednom godišnje. Vrednovanje sudaca obavlja predsjednik suda, a vrednovanje rada predsjednika suda obavlja predsjednik neposredno višeg suda.⁷⁶ S druge strane, u Hrvatskoj se suci, izuzev sudaca Vrhovnog suda Republike Hrvatske, ocjenjuju pri postupku imenovanja na viši sud i kada se kandidiraju za predsjednika suda. U postupku napredovanja suca za suca županijskog suda, Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske, Visokog upravnog suda Republike Hrvatske i Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske ocjenjuje se rad suca u razdoblju od posljednjih pet godina u kojem je sudac obnašao sudačku dužnost, a u postupku napredovanja za suca Vrhovnog suda Republike Hrvatske rad suca u razdoblju od posljednjih deset godina.⁷⁷

U obje ove varijante postupak ocjenjivanja sudaca mora se temeljiti na objektivnim kriterijima, koji se prvenstveno trebaju sastojati od kvalitativnih pokazatelja.⁷⁸ Kriteriji koji se koriste moraju tijelu koje provodi vrednovanje omogućiti uzeti u obzir sve pokazatelje koji ukazuju na kvalitetan ili nekvalitetan rad suca. Kvalitativni kriteriji često su kvaliteta pravne analize ili način na koji sudac rješava složene predmete, sposobnost izrade jasne i razumljive presude, sposobnost suradnje suca s drugim kolegama, sposobnost raditi u područjima prava koju su za suca nova, kao i spremnost suca angažirati se na dodatnim aktivnostima, kao što su mentorstva i edukacije novoimenovanih sudaca, posjedovanje organizacijskih vještina, radna etika ili znanstvena djelatnost sudaca. Nasuprot ovima, kvantitativni kriteriji najčešće su broj riješenih predmeta, vrijeme rješavanja pojedinoga predmeta i prosječno

⁷⁵ Točka 11. Mišljenja br. 17. (2014.) o vrednovanju sudačkog rada, kvaliteti sudbenog sustava poštivanju sudačke neovisnosti Savjetodavnog vijeća europskih sudaca.

⁷⁶ Članak 32. stavak 1. srpskog Zakona o sucima i članak 41. Zakona o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine, br. 38/05., 22/06. i 63/10. Ipak, članak 35. stavak 2. srpskoga Zakona o sucima propisuje kako temeljem odluke Visokog savjeta sudstva sudac u Srbiji može biti i izvanredno vrednovan.

⁷⁷ Čanak 96. Zakona o sudovima. Treba dodati da je ranije u Republici Hrvatskoj bilo propisano i redovito ocjenjivanje sudaca. Tako je Zakonom o sudovima, Narodne novine, br. 150/05., 16/07., 113/08., 153/09., 34/10., 116/10., 27/11., 57/11., 130/11., 28/13., iz 2005. godine, bilo propisano redovito ocjenjivanje svih sudaca, osim sudaca Vrhovnog suda, i to svakih pet godina, kao i ocjenjivanje prilikom izbora na viši sud li za predsjednika suda. No, 2011. godine odustalo se od toga, jer je utvrđeno da to predstavlja preveliki teret za sudačka vijeća, a same ocjene se i onako donose u slučaju kada se sudac kandidira za viši sud ili predsjednika suda. S druge strane, utvrđeno je i da su sudačka vijeća, iako su radila prema istim kriterijima, postupala neujednačeno, obzirom da su odredbe Metodologije izrade ocjene obnašanja sudačke dužnosti primjenjivala različito. O ovome Kontrec, Damir, Vrednovanje rada sudaca: iskustva iz prakse u Republici Hrvatskoj, Šveske za javno pravo, god. 7., Decembar 2016., str. 5.

⁷⁸ Postojanje kvantitativnih kriterija u vrednovanju rada sudaca je dopušteno, no ocjena se ipak ne bi trebala temeljiti samo na ovim kriterijima. Dodik, op. cit., str. 9.

vrijeme koje sudac utroši na izradu presude. Također se zna u obzir uzimati i broj odluka koje prosječno donosi vrednovani sudac ili broj sporova riješenih nagodbom. U nekim državama kao kriterij uzima se i udio riješenih predmeta po nekom sucu u odnosu na prosječan broj svih riješenih predmeta. Važnim kriterijem pokazuje se i udio odluka ukinutih povodom žalbe.⁷⁹ Ponekad kriteriji za ocjenu rada sudaca različitih razina sudova nisu jednaki. Tako je primjerice u Srbiji mjerilo kvalitete rada prvostupanjskih sudaca postotak ukinutih odluka u odnosu na ukupan broj donesenih odluka u promatranom razdoblju, dok je mjerilo kvalitete rada sudaca koji obavljaju sudačku dužnost na drugom stupnju vrijeme izrade odluka.⁸⁰

U pravnoj literaturi ističe se kako je važno izbjeći svođenje rada pojedinog sudaca na iskazivanje matematičkih podataka, kvantitativne ili kvalitativne naravi, bez da se u obzir uzme kreativnost sudskoga posla, različita narav pojedinih sudskih predmeta te nejednaka težina rješavanja svakoga od njih.⁸¹ Također se naglašava kako bi za pravilno i potpuno vrednovanje kvalitete rada suca neophodan bio reprezentativan broj odluka različite pravne složenosti, da se cjelokupno znanje suca ne može procjenjivati na osnovi postupanja u ograničenom broju pojedinačnih predmeta te da su procesne vještine suca samo segment postupka donošenja sudske odluke, jednako važan kao i sposobnost pravilne primjene materijalnog prava i pravne argumentacije.⁸² Godine 2016. u Sloveniji se, primjerice, prestao koristiti kvantitativni kriterij, tj. mjerilo sudske norme, te se u postupku vrednovanja primjenjuje četiri osnovna kriterija: radna sposobnost i stručno znanje; odgovornost i pouzdanost suca; komunikacijske vještine suca i njegova sposobnost rješavanja konfliktnih situacija; te sposobnost obavljanja rukovodećih funkcija kada je sudac imenovan na takvu dužnost.⁸³ Važno je naglasiti kako se u Sloveniji niti jedna ocjena rada suca ne zasniva na načelu bodovanja, već se ispunjavanje svakog kriterija objašnjava i argumentira u opisnom obliku, uzimajući u obzir sve aspekte rada suca.⁸⁴

Ocjenjivanje se u Hrvatskoj provodi sukladno *Okvirnim mjerilima za rad sudaca* koja donosi ministar pravosuđa na prijedlog Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske i *Metodologiji izrade ocjene obnašanja sudačke dužnosti* koju donosi Državno sudbeno vijeće uz prethodno mišljenje vijeća koje čine predsjednici svih sudačkih vijeća u Republici Hrvatskoj i Opće sjednice Vrhovnog suda Republike

⁷⁹ Točka 13. *Mišljenja br. 17. (2014.) o vrednovanju sudačkog rada, kvaliteti sudbenog sustava poštivanju sudačke neovisnosti Savjetodavnog vijeća europskih sudaca.*

⁸⁰ Članci 15. i 16. srpskog *Pravilnika o kriterijima, mjerilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudaca i predsjednika sudova*, Službeno glasilo, br. 81/14., 142/14., 41/15. i 7/16.

⁸¹ Kontrec, op. cit., str. 3.

⁸² Perić, op. cit., str. 6.

⁸³ Članak 28. slovenskog *Zakona o sudskoj službi, Zakon o sodniški službi*, Uradni list, št. 94/07., 91/09., 33/11., 46/13., 63/13., 69/13., 95/14., 17/15. i 23/17. Koja konkretna mjerila treba koristiti kako bi se u postupku vrednovanja rada suda ocijenio svaki od ovih zakonskih kriterija propisano je člancima 2. i 8. *Mjerila za kvalitetu rada sudaca u postupku ocjene sudačke dužnosti* koja donosi Sudbeno vijeće.

⁸⁴ Pogačnik, op. cit., str. 12.

Hrvatske.⁸⁵ Mjerila za ocjenu rada sudaca su: broj odluka koje je sudac donio u odnosu na broj odluka koje je trebao donijeti na temelju *Okvirnih mjerila za rad sudaca*; rezultat rada po vrstama predmeta u apsolutnim brojevima i postotku; poštivanje rokova za donošenje i izradu odluka; kvaliteta odluka povodom izjavljenih pravnih lijekova, tj. potvrđene, ukinute ili preinačene odluke u apsolutnom broju i postotku u odnosu na ukupan broj donesenih odluka, u odnosu na broj odluka u predmetima u kojima je izjavljen pravni lijek te broj odluka ukinutih zbog bitnih povreda postupka; te druge aktivnosti suca. Temeljem ovih mjerila daje se zaključiti kako se rad suca u Hrvatskoj analizira kvantitativno i kvalitativno, a sudačko vijeće ocjenu utvrđuje temelju zbroja bodova ostvarenih prema ovim mjerilima.

Rad sudaca sudačko vijeće ocjenjuje tajnim glasovanjem. Danas u Republici Hrvatskoj djeluje jedno sudačko vijeće na svakom županijskom sudu i svakom visokom specijaliziranom sudu, kao i na Vrhovnom sudu Republike Hrvatske. Sudačka vijeća imaju 15 članova, a biraju ih suci odnosnih sudova iz reda sudaca na vrijeme od četiri godine tajnim glasovanjem. Sudačka vijeća ocjenu donose na temelju podatka koje utvrđuje predsjednik suda u kojem sudac obnaša dužnost, budući da je obveza predsjednika suda da svake godine utvrđuje je li sudac ispunio *Okvirna mjerila*. Ako predsjednik suda utvrdi da u određenoj godini sudac nije riješio dovoljan broj predmeta, u skladu s *Okvirnim mjerilima*, i to bez opravdanog razloga, dužan je pokrenuti stegovni postupak protiv suca radi neurednog obavljanja sudačke dužnosti.⁸⁶

Pri vrednovanju rada sudaca važno je razviti mehanizam koji ocjenama daje praktičan učinak na unaprjeđenje pravosudne aktivnosti u cjelini. Drugim riječima, neodređene ocjene te izostanak propisivanja sustava nagrađivanja ili nužnoga osposobljavanja sudaca čiji je rad vrednovan ne ostvaruju očekivanu svrhu. Pragmatičan učinak ocjena na daljnje obavljanje sudačke dužnosti jasno je razvidan u Sloveniji, gdje je propisano kako sudac može biti ocjenjen sljedećim ocjenama: nije pogodan za dalje vršenje sudačke dužnosti, ne ispunjava uvjete za napredovanje, ispunjava uvjete za napredovanje, ispunjava uvjete za ubrzano napredovanje i ispunjava uvjete za izvanredno napredovanje u viši sudski naziv. Ove ocjene izravno upućuju na prava odnosno posljedice konkretne ocjene rada suca.⁸⁷ Slično

⁸⁵ Članak 79. stavak 1. i članak 98. *Zakona o sudovima*. Vidi *Okvirna mjerila za rad sudaca*, dostupno na: <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Zakoni%20i%20ostali%20propisi/Okvirna%20mjerila%20za%20rad%20sudaca.pdf> (05.07.2018.) i *Metodologiju izrade ocjene obnašanja sudačke dužnosti*, dostupno na: http://www.dsv.pravosudje.hr/index.php/dsv/novosti/metodologija_izrade_ocjene_sudaca (05.07.2018.). Kontrec smatra kako nije dobro rješenje prema kojem *Okvirna mjerila*, ako ona uopće trebaju postojati, donosi ministar pravosuđa na prijedlog Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske, jer na taj način izvršna vlast izravno utječe na rad sudova i samih sudaca te predlaže da ova *Okvirna mjerila* donosi predsjednik Vrhovnog suda ili sama Opća sjednica Vrhovnog suda. Kontrec, op. cit., str. 4.

⁸⁶ Članak 51. i članak 97. stavak 1. *Zakona o sudovima*. U vremenskom razdoblju 1. ožujka 2015. godine do 31. listopada 2016. godine, primjerice, podnesena su samo dva prijedloga za vođenje stegovnog postupka radi neopravdanog neispunjavanja *Okvirnih mjerila* za rad sudaca. Kontrec, op. cit., str. 3.

⁸⁷ Članak 32. slovenskog *Zakona o sudskoj službi*. Ako iz vrednovanja sudačke dužnosti proizlazi da sudac nije pogodan za dalje obavljanje sudačke dužnosti, pokreće se propisani postupak pred Sudbenim vijećem koji ponovo razmatra takvu ocjenu. U slučaju potvrđivanja negativne ocjene sucu prestaje mandat

je i u Srbiji, gdje vrednovanje rada sudaca predstavlja osnovu za izbor, obaveznu obuku sudaca ili razrješenje.⁸⁸ S druge strane, *Kriteriji za ocjenu rada sudaca* koje je donijelo Visoko sudačko i tužiteljsko vijeće u Bosni i Hercegovini ne propisuju nikakve mjere ili sankcije za loše vrednovan rad suca, odnosno, za otklanjanje posljedica koje zbog takvog rada mogu biti prouzročene, što ukazuje na nedostatak takvoga mehanizma. U pravnoj literaturi naglašava se kako postupak vrednovanja rada sudaca nije izravno povezan s disciplinskim postupkom niti disciplinskim mjerama protiv sudaca, već je svrha predloženih rešenja napredovanje sudaca, njihovo usavršavanje i unapređenje stručnosti i osposobljenosti, poticanje sudaca u ostvarivanju najboljih rezultata rada, održavanje i jačanje povjerenja javnosti u rad sudaca i sudova i napredovanje u karijeri. Stoga je i pravoj literaturi općenito prihvaćen stav kako negativna ocjena suca ipak ne bi smjela, osim u iznimnim okolnostima kao što je slučaj kršenja pravila stegovne odgovornosti ili kaznenih odredbi, dovesti do njegovog razrješenja.⁸⁹

U Hrvatskoj ocjena iskazana u postupku vrednovanja rada suca može biti da sudac izvrsno obnaša sudačku dužnost, da vrlo uspješno obnaša sudačku dužnost, da uspješno obnaša sudačku dužnost, da zadovoljavajuće obnaša sudačku dužnost ili da nezadovoljavajuće obnaša sudačku dužnost.⁹⁰ Odluka o ocjeni mora biti obrazložena, kako bi sucu bilo razvidno po kojem je mjerilu ostvario koliko bodova.⁹¹ Odluka se dostavlja sucu na kojega se odnosi, predsjedniku suda u kojem sudac obavlja sudačku dužnost, predsjedniku Vrhovnog suda Republike Hrvatske i Ministarstvu pravosuđa. Protiv odluke o ocjeni sudac ima pravo izjaviti žalbu posebnom vijeću Vrhovnog suda Republike Hrvatske sastavljenom od pet sudaca, u roku od osam dana od dana dostave odluke. Nezadovoljavajuća ocjena obavljanja

sa datumom donošenja takve odluke. S druge strane, ako iz ocjene proizlazi da sudac ne ispunjava uvjete za napredovanje, to znači da u vremenu važenja takve ocjene ne može napredovati u viši platni razred niti može biti imenovan na položaj suca višeg ranga. Ako iz ocjene proizlazi da sudac ispunjava uvjete za napredovanje, predsjednik suda donijeti će rješenje o napredovanju u viši platni razred, a ako proizlazi da sudac ispunjava uvjete za ubrzano napredovanje Vijeće donosi odluku, prema kojoj se sucu plaća povećanje za dva platna razreda. Konačno, ako iz ocjene proizlazi, da sudac ispunjava uvjete za izvanredno napredovanje u viši sudski naziv Vijeće sucu dodjeljuje viši naziv uz odgovarajuću plaću. Članci 32. do 34. a *Zakona o sudskoj službi*.

⁸⁸ Članak 32. srpskog *Zakona o sucima*. Ako je rad suca vrednovan ocjenom „ne zadovoljava“, sudac se upućuje na obaveznu obuku na osnovu odluke Visokog savjeta sudstva, a nakon ove obuke podliježe još jednom izvanrednom vrednovanju.

⁸⁹ Tomić, op. cit., str. 19. i Dodik, op. cit., str. 10.

⁹⁰ Članak 99. *Zakona o sudovima*.

⁹¹ Zanimljivo je istaknuti da je aktualni saziv Državnog sudbenog vijeća u Hrvatskoj odustao od vezanosti utvrđenom bodovnom listom prilikom izbora sudaca na viši sud, smatrajući da u tom slučaju ne može ostvariti svoju ustavnu ulogu i birati suce i predsjednike sudove. Takvu praksu Državnog sudbenog vijeća potvrdio je i Ustavni sud Republike Hrvatske u Odluci U-III-4818/2015 od 28. siječnja 2016. godine, dostupno na: [http://www.iusinfo.hr/CaseLaws/Content.aspx?SOPI=USRH2015B4818AIII&Doc=USTSUD_HR \(06.07.2018.\)](http://www.iusinfo.hr/CaseLaws/Content.aspx?SOPI=USRH2015B4818AIII&Doc=USTSUD_HR (06.07.2018.)), i u Odluci U-III-4631/2015 od 1. lipnja 2016. godine, dostupno na: [http://www.iusinfo.hr/CaseLaws/Content.aspx?SOPI=USRH2015B4631AIII&Doc=USTSUD_HR \(06.07.2018.\)](http://www.iusinfo.hr/CaseLaws/Content.aspx?SOPI=USRH2015B4631AIII&Doc=USTSUD_HR (06.07.2018.)). Iz ovih odluka jasno slijedi da utvrđena bodovna lista predstavlja samo polazište, temelj za donošenje odluke o izboru suca odnosno predsjednika suda, a da Državno sudbeno vijeće treba imati pravo provesti izbor sudaca i predsjednika suda u skladu sa svojim ustavnim i zakonskim ovlastima. Više vidi u Kontrec, op. cit., str. 7.

sudačke dužnosti suca može zaustaviti u napredovanju, ali za posljedicu može imati i njegovo razrješenje s dužnosti zbog počinjenog stegovnog djela neurednog obnašanja sudačke dužnosti.⁹² Zanimljivo je naglasiti kako je izuzetno velik broj sudaca u Hrvatskoj posljednjih godina ocjenjen najvišim ocjenama.⁹³

Iz svega se daje zaključiti kako Hrvatska mehanizmom vrednovanja rada sudaca nastoji ojačati legitimnost sudaca pa tako i sudaca upravnih sudova. Postupak vrednovanja ne odvija se redovito, već samo pri imenovanju suca za suca višega suda odnosno postavljanju suca na funkciju predsjednika suda. Time se pokušava optimizirati angažman nužan u vođenju ovoga postupka sa stvarnim potrebama vrednovanja te spriječiti ocjenjivanje koje je samom sebi svrha. Valja naglasiti kako u slučaju činjenja kaznenog, prekršajnog ili stegovnog djela suca, postoje mehanizmi koji mogu dovesti i do razrješenja suca sa sudačke dužnosti, čime ocjenjivanje svakako nije jedini način suočavanja s nepravilnim postupanjima sudaca.

5. SASTAV SUDA KOJI RJEŠAVA UPRAVNE SPOROVE

Konačno, iako se pitanje sastava suda koji rješava upravne sporove izravno ne tiče same legitimnosti sudaca, s njime je ipak usko povezano. Na vjerodostojnost presude svakako utječe i sam saziv suda koji je odluku sadržanu u izreci presude donio te je obrazložio. Stoga se kao važno pitanje legitimnosti sudaca i njihovih odluka svakako čini i pitanje sastava u kojem upravni sud rješava spor. U pravnoj literaturi ističe se kako sastav suda može bitno pridonijeti rasuđivanju i kvaliteti sudskih odluka, ali i utjecati na pravovremenost rješavanja spora.

U najvećem broju država, za rješavanje upravnih sporova ustrojavaju se sudska vijeća. Time se u ocjeni zakonitosti upravnih odluka i postupanja inzistira na provedbi kolegijalnoga načela. No, broj sudaca koji čine sudske vijeće ne razlikuje se samo u različitim državama, već i u okviru iste države u različitim područjima u kojima se vode upravni sporovi. U velikom broju država, npr. u Italiji, Belgiji, Portugalu, Poljskoj, Češkoj, Estoniji i Litvi, upravne sporove rješava vijeće sastavljeno od tri suca. U drugim državama vijeća su brojnija. Tako se, primjerice, u Njemačkoj vijeće

⁹² Članci 100. do 102. *Zakona o sudovima* te članak 62. stavak 2. podstavak 1. *Zakona o Državnom sudbenom vijeću*. Zbog neurednog obnašanja sudačke dužnosti Državno sudbeno vijeće je, primjerice, od siječnja do listopada 2013. svojom odlukom razriješilo pet sudaca te privremeno udaljilo od obavljanja sudačke dužnosti šest sudaca.

⁹³ Prema ocjenama nadležnih sudačkih vijeća od 1. ožujka 2015. do 31. listopada 2016. godine 94,32% kandidata za predsjednike sudova ocijenjeno je najboljom ocjenom, a 3,41% kandidata ocijenjeno drugom najboljom ocjenom, što znači da je ukupno 97,73% kandidata ocijenjeno s dvije najviše ocjene. Svega 2,27% kandidata ocijenjeno je trećom po redu ocjenom, ali i ta ocjena ukazuje na uspješno obnašanje sudačke dužnosti. U istom razdoblju pri provedbi natječaja za popunjavanje slobodnih sudačkih mjesta na drugostupanjskim je sudovima ocjenom izvrsno obnaša sudačku dužnost ocijenjeno 72,6% kandidata, ocjenom vrlo uspješno obnaša sudačku dužnost 26,72% kandidata te ocjenom uspješno obnaša sudačku dužnost 0,68% kandidata. Iz toga slijedi da je ukupno 99,32% kandidata ocijenjeno s dvije najviše ocjene. Temeljem ovih podataka Kontrec postavlja pitanje koja je korist od takvog ocjenjivanja ako se većina kandidata ocjenjuje najvišim ocjenama, kada je razlika između kandidata vrlo mala, kada neki kandidati nisu mogli ostvariti veću kvantitetu zbog nedostatka novih predmeta itd. Kontrec, op. cit., str. 5-6.

u pravilu sastoji od pet sudaca. Broj sudaca koji čine vijeće u nekim državama često ovisi o složenosti predmeta, čime se nastoji maksimalno racionalizirati rad sudova.⁹⁴

Međutim, pod pritiskom rokova i potrebe da se rješavanje upravnih sporova skрати na najkraće moguće vrijeme, pravilo o rješavanju spora putem sudskoga vijeća ima i niz iznimki. U većini država postoji mogućnost da određene odluke u upravnom sporu donose suci pojedinci, a u nekim slučajevima čak i da samostalno rješavaju sporove. Tako suci pojedinci, čak i kada spor vodi vijeće, u pravilu donose odluke o urednosti i dopuštenosti tužbe, o prekidu ili obustavi spora, o zahtjevu za obnovom spora ili povratom u prijašnje stanje, o troškovima spora i sl. Sucima pojedincima često se povjerava i rješavanje tzv. „jednostavnih“ upravnih sporova. Rješavanje upravnih sporova sucima pojedincima nekad je povjereno zakonom, a ponekad ovisi o procjeni sudskoga vijeća ili čak samoga suca pojedinca. Međutim, rješavanje upravnih sporova po sucu pojedincu dopušteno je samo pred sudovima prvoga stupnja, a ne i pred hijerarhijski višim sudovima. U Češkoj je primjerice sudac pojedinac ovlašten rješavati sporove u točno određenim upravnim područjima, kao što su socijalna skrb, zdravstveno osiguranje, mirovinsko osiguranje i sl. Sudac pojedinac u Poljskoj je ovlašten rješavati sporove u kojima se ne vodi usmena rasprava, a koji su također utvrđeni zakonom. U Francuskoj sudac pojedinac rješava sporove samo u „najjednostavnijim slučajevima“, dok u Italiji rješava sporove u predmetima od iznimne žurnosti. U Njemačkoj ova ovlast ne proizlazi iz zakona već iz odluke vijeća, koje, kada smatra da je predmet jednostavan za rješavanje, isti ustupa jednom od svojih članova koji tada o predmetu odlučuje kao sudac pojedinac. U Nizozemskoj, za razliku od prije prikazanih sustava, sudac pojedinac proučava tužbu, pa ako procijeni kako je korisno da slučaj riješi vijeće, prosljeđuje mu ga na rješavanje. U protivnom, spor rješava sam. No, u najvećem broju država koje propisuju takav način rješavanja sporova, npr. u Francuskoj, Njemačkoj, Belgiji, Estoniji, Litvi i sl., sudac pojedinac ovlašten je, ako utvrdi kako spor koji bi trebao riješiti izaziva kakve dvojbe, otvara složena pitanja ili traži raspravu, ponovno ga uputiti na rješavanje vijeću.⁹⁵

Rješavanje prvostupanjskih upravnih sporova isključivo po sucu pojedincu u Europi je danas iznimka. Prisutno je još samo u Bugarskoj te uvjetno u Rumunjskoj i Hrvatskoj.⁹⁶ Upravne sporove u upravnim sudovima u Hrvatskoj rješavaju suci

⁹⁴ Takav je slučaj primjerice u Francuskoj. O tomu vidi Šikić, Marko, Staničić, Frane, Sastav suda u upravnom sporu – s posebnim osvrtom na odlučivanje suca pojedinca, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 51., br. 2., 2014., str. 369-370. O sastavu suda pri rješavanju upravnih sporova u Njemačkoj posebno vidi u Đerđa, Dario, Neka rješenja novog uređenja upravnog spora u Hrvatskoj, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 47., br. 1., 2010., str. 77-79. O svemu ovome Đerđa, Dario, *Upravni spor*, Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka, 2017., str. 52-56.

⁹⁵ Vidi Šikić, Staničić, op. cit., str. 369-376.

⁹⁶ U prvom stupnju upravne sporove rješava sudac pojedinac i u Rumunjskoj. No kada se prvostupanjski spor vodi pred žalbenim sudom tada spor rješava vijeće sastavljeno od dva suca, pa se Rumunjska ipak ne može svrstati u države u kojima sve prvostupanjske sporove rješava sudac pojedinac. Šikić, Staničić, op. cit., str. 376.

pojedinci od prosinca 2012. godine.⁹⁷ S obzirom na stav izražen u pravnoj literaturi da je kvaliteta presude donesene u upravnom sporu odnosno njezina održivost u postupku preispitivanja po žalbi ili izvanrednim pravnim lijekovima, neraskidivo povezana s rješavanjem spora pred sudskim vijećem sastavljenim od više članova, ovo zakonsko rješenje izaziva skepsu u znanstvenim i stručnim krugovima.⁹⁸ S druge strane, Visoki upravni sud uvijek odlučuje u vijeću sastavljenom od tri suca, pa čak i kada rješava upravne sporove u prvome stupnju.⁹⁹ U proširenom vijeću koje se sastoji od pet sudaca odlučuje samo u postupcima ocjene zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast odnosno pravne osobe koja obavlja javnu službu.¹⁰⁰

Ako se usporedi sustav rješavanja upravnih sporova putem sudskoga vijeća i putem suca pojedinca, prednost se redovito daje sudskom vijeću. Isto pokazuju zakonska rješenja usvojena u najvećem broju europskih država. U prilog kolegijalnom odlučivanju, tj. odlučivanju putem sudskoga vijeća, ističe se da je više osoba sposobnije uočiti sve elemente spora negoli jedna osoba. Nadalje, članovi vijeća ujedinjeni u jedinstvenu zajednicu odlučivanja, raspolazu većim znanjem negoli sudac pojedinac. Članovi vijeća kontrolirajući i ispravljajući jedan drugoga, pružaju jamstvo da će njihova odluka biti razborita, objektivna, promišljena i pravična. Stoga se u pravnoj literaturi ističe kako bi odlučivanju u vijeću trebalo dati prednost kao radnoj metodi u obavljanju svih važnih državnih i društvenih poslova. Kao nedostaci sustava odlučivanja u vijeću ističu se njegova sporost, skupoća i umanjenje osjećaja osobne odgovornosti članova vijeća. Sudac pojedinac je brži i učinkovitiji te ima jače razvijen osjećaj za odgovornost. No, on je podložniji subjektivnom i pristranom postupanju te nema sposobnost uočiti ono što može opaziti skupina promatrača.¹⁰¹

Iz svega se daje zaključiti kako je rješavanje upravnih sporova po sucu pojedincu u određenim ili jednostavnijim predmetima, kao i predmetima koji se moraju hitno

⁹⁷ Do tada su upravni sudovi sporove rješavali u vijećima sastavljenim od tri suca, osim ako je *Zakonom o upravnim sporovima* bilo izričito propisano da spor rješava sudac pojedinac. Prema prije važećim propisima sudac pojedinac rješavao je o tužbama protiv pojedinačne odluke javnopravnog tijela donesene neposrednim rješavanjem u upravnom postupku, osim ako je upravna stvar iz razloga javnog interesa neposredno riješena jer je to bilo nužno za poduzimanje hitnih mjera radi zaštite života i zdravlja ljudi ili imovine veće vrijednosti, o tužbama u predmetima koji se rješavaju temeljem pravomoćne presude donesene u oglednom sporu te o tužbama protiv postupanja ili zbog propuštanja postupanja javnopravnoga tijela. *Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima* odredbe o sastavu suda izmijenjene su koncem 2012. godine, nakon nepune godine dana njihove primjene.

⁹⁸ Vidi Đerđa, Dario, Galić, Ante, *Žalba u upravnom sporu*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 51., br. 2., 2014., str. 358., Šikić, Marko, Čadenović, Ivana, *Sastav suda u upravnom sporu*, *Informator*, br. 6135-6137., 2012., str. 2., Šikić, Staničić, op. cit., str. 387., Staničić, Frane, *Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima*, *Informator*, br. 6092-6093., 2012., str. 1. te Staničić, Frane, *Kamo vodi „mini reforma“ upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj*, *Informator*, br. 6131., 2012., str. 1-2.

⁹⁹ Time sastav suda pri rješavanju upravnih sporova u Hrvatskoj ima velike sličnosti s rumunjskim sustavom.

¹⁰⁰ Članak 14. *Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14. i 29/17..

¹⁰¹ Triva, Siniša, Dika, Mihajlo, *Građansko parnično procesno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 223.

riješiti, opravdano i potrebno. Međutim, propisivanje rješavanja svih upravnih sporova pred upravnim sudovima isključivo po sucu pojedincu može utjecati na ispravnost donesene sudske odluke i kvalitetu njezine argumentacije. Rješavanje nekih upravnih sporova u vijeću jamči višu kvalitetu sudske presude, viši nivo zaštite prava stranaka, općenitu zaštitu objektivne zakonitosti te kvalitetniji nadzor nad javnopravnim tijelima, pa tako i kvalitetniji rad javnopravnih tijela uopće.¹⁰² Stoga se čini kako u Hrvatskoj postoji odgovarajući prostor za jačanje legitimnosti upravnosudskih odluka, pa tako i legitimnosti upravnih sudaca.

6. ZAKLJUČAK

Stupanj razvoja pravnoga sustava neke države nerijetko se mjeri oživotvorenjem vladavine prava, ali i povjerenjem građana u institucije državne, područne ili lokalne vlasti. Legitimnost sudaca ovdje zauzima posebno važno mjesto, jer pravni sustav bez kvalitetne pravne zaštite i jamstva izvršenje sudskih odluka ne ostvaruje svoju inicijalnu svrhu. Stoga je jedna od važnih zadaća svake države osigurati legitimnost sudaca, postupkom njihova imenovanja, stalnošću sudske funkcije, neovisnošću sudaca o drugim tijelima i osobama u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, zabranom arbitrarnog razrješenja sudaca, ali i sudskim imunitetom te izuzećem sudaca u slučajevima kada njihova nepristranost bilo čime može biti dovedena u pitanje. Konačno, posebno važnim čini se i mehanizam praćenja obavljanja pravosudne funkcije u državi, čemu u prvome redu doprinosi i vrednovanje rada sudaca. Stoga, države moraju posebnu pozornost voditi upravo o ovim pitanjima, kako na normativnoj tako i na provedbenoj razini.

Republika Hrvatska izgradila je sveobuhvatan i kvalitetan normativni okvir koji udovoljava zahtjevima postavljenim ustavom i najvažnijim međunarodnim dokumentima koji se odnose na funkcioniranje sudske vlasti. Određene nelogičnosti dadu se uočiti u provedbi pravnoga okvira, primjerice pri vrednovanju rada sudaca, u kojem slučaju nerazmjerno velik broj sudaca biva ocjenjen najvišom ocjenom, dok se neke propisane ocjene gotovo niti ne koriste. Također, sporno je i uređenje sastava suda koji na upravnim sudovima odlučuje o upravnim sporovima, tj. isključivo rješavanje sporova po sucima pojedincima. Ovo je posebno važno jer upravni spor ne predstavlja prvi korak u odlučivanju o nekoj upravnoj stvari, već spor o zakonitosti upravnoga odlučivanja. K tome, u nekim upravnim predmetima u upravnom postupku odlučuju višečlana kolegijalna tijela sastavljena od stručnjaka različitih profesija, a što značajno otežava ulogu upravnoga suca u procjeni je li materijalno pravo pravilno protumačeno i primijenjeno na činjenično stanje. Iz svega se može zaključiti kako legitimnost sudaca u Hrvatskoj, zakonodavnim intervencijama, ali i promjenom postojeće prakse u primjeni nekih instituta, u budućnosti može biti dodatno ojačana.

¹⁰² Šikić, Staničić, op. cit., str. 386-387.

7. Pravni izvori

1. Bosna i Hercegovina, *Zakon o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine, br. 38/05., 22/06. i 63/10.
2. Bosna i Hercegovina, *Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću* Bosne i Hercegovine, Službeno glasilo, br. 25/04., 93/05. i 15/08.
3. Crna Gora, *Ustav Crne Gore*, dostupno na: <http://www.skupstina.me/images/dokumenti/ustav-crne-gore.pdf> (05.07.2018.).
4. Češka Republika, *Constitution of the Czech Republic*, Constitutional Law No. 1/93. Coll. as amended by Act No. 347/97. Coll. 300/00. Coll., 448/01. Coll., 395/01. Coll., 515/02. Coll. and 319/09. Coll.
5. Europska unija, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Official Journal, C 83, 30.3.2010.
6. Europski sud za ljudska prava, *Predmet Campbell i Fell protiv Ujedinjenog Kraljevstva od 28 lipnja 1984. godine*, zahtjev br. 7511/76 i 7743/76, dostupno na: <https://www.legal-tools.org/en/browse/record/3ec23b/> (20.07.2018.)
7. Europski sud za ljudska prava, *Predmet Sramek protiv Austrije od 22. listopada 1984. godine*, zahtjev br. 8790/79, dostupno na: <https://www.legal-tools.org/en/browse/record/de30a4/> (20.07.2018.)
8. Francuska, Republika, *France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008*, Constitute, Paris, 2018.
9. Hrvatska, Republika, *Metodologija izrade ocjene obnašanja sudačke dužnosti*, dostupno na: http://www.dsv.pravosudje.hr/index.php/dsv/novosti/metodologija_izrade_ocjene_sudaca (05.07.2018.)
10. Hrvatska, Republika, *Okvirna mjerila za rad sudaca*, dostupno na: <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Zakoni%20i%20ostali%20propisi/Okvirna%20mjerila%20za%20rad%20sudaca.pdf> (05.07.2018.)
11. Hrvatska, Republika, *Ustav Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 56/90, 135./97, 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.
12. Hrvatska, Republika, *Ustavni zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 99/99. i 29/02.
13. Hrvatska, Republika, *Zakon o Državnom sudbenom vijeću*, Narodne novine, br. 116/10., 57/11., 130/11., 13/13., 28/13. i 82/15.
14. Hrvatska, Republika, *Zakon o kaznenom postupku*, Narodne novine, br. 152/08., 76/09., 80/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14. i 70/17.

15. Hrvatska, Republika, *Zakon o parničnom postupku*, Službeni list SFRJ, br. 4/77., 36/77., 36/80., 6/80., 69/82., 43/82., 58/84., 74/87., 57/89., 20/90., 27/90. i 35/91. te Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 112/99., 129/00., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07., 96/08., 84/08., 123/08., 57/11., 25/13. i 89/14.
16. Hrvatska, Republika, *Zakon o Pravosudnoj akademiji*, Narodne novine, br. 153/09., 127/10. i 82/15.
17. Hrvatska, Republika, *Zakon o sudovima*, Narodne novine, br. 28/13., 33/15., 82/15. i 82/16.
18. Hrvatska, Republika, *Zakon o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14. i 29/17.
19. Mađarska, Republika, *Constitution of Hungary*, dostupno na: <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/hungaria.pdf> (06.07.2018.)
20. Makedonija, Republika, *Ustav na Republika Makedonija*, Ministarstvo za pravda, Skopje, 2006.
21. Njemačka, Savezna Republika, *Verwaltungsgerichtsordnung*, Bundesgesetzblatt, I s. 686/1991., I s. 1010/2008.
22. Poljska, Republika, *Ustawa Republike Poljske, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997*, Dziennik Ustaw nr 78 poz.
23. Portugal, Republika, *Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro*, Diário da República n. 42/02., Série I-A
24. Savjetodavno vijeće europskih sudaca, *Mišljenja br. 17. (2014.) o vrednovanju sudačkog rada, kvaliteti sudbenog sustava poštivanju sudačke neovisnosti*, dostupno na: http://www.uhs.hr/data_sve/docs/CCJE-MISLJENJE_BROJ_17.pdf (20.06.2018)
25. Slovenija, Republika, *Ustava Republike Slovenije, Ustava Republike Slovenije*, Uradni list, št. 33/91., 42/97., 66/00., 24/03., 69/04., 68/06., 47/13. i 75/16.
26. Slovenija, Republika, *Zakon o sodniški službi*, Uradni list, št. 94/07., 91/09., 33/11., 46/13., 63/13., 69/13., 95/14., 17/15. i 23/17.
27. Srbija, Republika, *Pravilnika o kriterijima, mjerilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudaca i predsjednika sudova*, Službeno glasilo, br. 81/14., 142/14., 41/15. i 7/16.
28. Srbija, Republika, *Ustav Republike Srbije*, dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/70-100028/ustav-republike-srbije> (12.07.2018.).
29. Srbija, Republika, *Zakon o sudijama*, Službeno glasilo, br. 116/08., 58/09., 104/09., 101/10., 8/12., 121/12., 124/12., 101/13., 111/14., 117/14., 40/15., 63/15. i 106/15.

30. Talijanska Republika, *Constitution of the Italian Republic*, Senato della Repubblica, Rome, 2012.
31. Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka U-III-4818/2015 od 28. siječnja 2016. godine, dostupno na: http://www.iusinfo.hr/CaseLaws/Content.aspx?SOPI=USRH2015B4818AIII&Doc=USTSUD_HR (06.07.2018.),
32. Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka U-III-4631/2015 od 1. lipnja 2016. godine, dostupno na: http://www.iusinfo.hr/CaseLaws/Content.aspx?SOPI=USRH2015B4631AIII&Doc=USTSUD_HR (06.07.2018.)
33. Venece Commission, *Draft Report on the Indenpendence of Judicial System: Part I: Indenpendence of Judges*, Council of Europe, Strasbourg, 2009.
34. Vijeće Europe, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99., 14/02. i 1/06.

8. Literatura

1. Ardigo, Achille, the moral question and legitimation, *Current Sociology*, no. 2. 1987.
2. Bedner, Adriaan, An Elementary Approach to the Rule of Law, *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 2., no. 1., 2010.
3. Blažević, Robert, *Politički poreci i legitimitet*, Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka, 1995.
4. Bourricaud, Francois, legitimay and Legitimization, *Current Sociology*, no. 2, 1987.
5. Craig, Paul, Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework, *Public Law*, 1997.
6. Dodik, Božidarka, Vrednovanje rada sudija u Bosni i Hercegovini, *Sveske za javno pravo*, god. 7., Decembar 2016.
7. Dux, Güenter, *Strukturwandel der Legitimation*, Verlag Karl Alber, Freiburg, 1976.
8. Đerđa, Dario, Izvršenje upravnosudskih odluka u hrvatskom i usporednom pravu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 52, br. 1., 2015.
9. Đerđa, Dario, Neka rješenja novog uređenja upravnog spora u Hrvatskoj, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 47., br. 1., 2010.
10. Đerđa, Dario, *Upravni spor*, Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka, 2017.
11. Đerđa, Dario, Galić, Ante, Žalba u upravnom sporu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 51., br. 2., 2014.
12. Habermas, Jürgen, Legitimität durch Legaliät, *Kritische Justiz*, no. 1., 1987.
13. Hayek, Friedrich A., *Politički ideal vladavine prava*, Školska knjiga, Zagreb, 1994.
14. Horvat, Božidar, Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja – sporna pitanja u

- praksi, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 52., br. 1., 2015.
15. Krapac, Davor, Neovisnost sudaca kao postulat pravne države: njemačka iskustva, hrvatski problemi, *Politička misao*, vol 34., br. 1., 1997.
 16. Kontrec, Damir, Vrednovanje rada sudaca: iskustva iz prakse u Republici Hrvatskoj, *Sveske za javno pravo*, god. 7., Decembar 2016.,
 17. Kregar, Josip, Legitimnost prava, *Studia lexicographica*, god. 5., br. 1., 2011.
 18. Krippendorff, Ekkehart, Legitimität als Problem der Politikwissenschaft, *Zeitschrift für Politik*, vol. 9., no. 1., 1962.
 19. *La justice administrative en Europe*, Conseil d'état, Université de Limoges, Paris, 2007.
 20. Luhmann, Niklas, *Legitimation durch Verfahren*, Herman Luchterhand Verlag, Darmstadt, 1975.
 21. Ljubanović, Boris, Pošteno suđenje kao temelj sudačke etike, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 49., br. 3., 2012.
 22. Ljubanović, Boris, Sudačka neovisnost u Republici Hrvatskoj, *Sudije u pravnom sistemu*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2013.
 23. Maganić, Aleksandra, Pravna sredstva protiv neučinkovitog suca, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 30., br. 1., 2009.
 24. Marmor, Andrei, The Rule of Law and Its Limits, *Law and Philosophy*, vol. 23., no. 1., 2004.
 25. Orlović, Slobodan, Stalnost sudske funkcije vs. Opšti reizbor sudija u Republici Srbiji, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, vol. 58., br. 2., 2010.
 26. Padjen, Ivan, Vladavina prava: a: perspektive i problemi; prilog pojašnjavanju zadataka pravne znanosti, *Dometi*, god. 22., br. 5., 1989.
 27. Pejić, Irena, Institucionalne garancije nezavisnog sudstva: Visoki savet sudstva, *Sudije u pravnom sistemu*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2013.
 28. Petrov, Vladan, Izbor sudija usporedno i u Republici Srbiji – predlozi za promenu Ustava, *Sudije u pravnom sistemu*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2013.
 29. Pogačnik, Marijan, Vrednovanje rada sudija u Republici Sloveniji, *Sveske za javno pravo*, vol. 8., Jun 2017.
 30. *Politička enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd, 1975.
 31. *Pravni leksikon*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007.
 32. Rajko, Alen, Izvršenje odluka upravnih sudova nakon druge Novele Zakona o upravnim sporovima, *Informator*, br. 6347., 2015.

33. Rajko, Alen, Razlozi neizvršenja odluka upravnog suca i sredstva pravne zaštite u slučaju neizvršenja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 52., br. 1., 2015.
34. Scalia, Antonin, The Rule of Law as a Law of Rules, *University of Chicago Law Review*, vol. 56., no. 4., 1989.
35. Shetreet, Shimon, *Judges on Trial: A Study of the Appointment and Accountability of the English Judiciari*, North-Holland, Amsterdam, 1976.
36. Simović, Darko, Institucionalna jamstva sudijske (ne)zavisnosti u Republici Srbiji, *Sudije u pravnom sistemu*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2013.
37. Smerdel, Branko, *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013.
38. Staničić, Frane, Kamo vodi „mini reforma“ upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, *Informator*, br. 6131., 2012.
39. Staničić, Frane, Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, *Informator*, br. 6092-6093., 2012.
40. Stanković, Marko, Sudska vlast u Ustavu Srbije od 2006. – kritički pogled, *Sudije u pravnom sistemu*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2013.
41. Šikić, Marko, Čadenović, Ivana, Sastav suda u upravnom sporu, *Informator*, br. 6135-6137., 2012.
42. Šikić, Marko, Ofak, Lana, Pravo na izvršenje upravnosudskih odluka kao jamstvo poštenog suđenja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 52., br. 1., 2015.
43. Šikić, Marko, Staničić, Frane, Sastav suda u upravnom sporu – s posebnim osvrtom na odlučivanje suca pojedinca, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 51., br. 2., 2014.
44. Triva, Siniša, Dika, Mihajlo, *Građansko parnično procesno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2004.
45. Uzelac, Alan, Zavisnost i nezavisnost: neka komparativna iskustva i prijedlozi uz položaj sudstva u Hrvatskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 42., Suppl. 4., 1992.
46. Vidaković Mukić, Marta, *Opći pravni rječnik*, Narodne novine, Zagreb, 2006.
47. Visković, Nikola, O legitimnosti, *Pravo i društvo*, sv. I., JAZU, Zagreb, 1982.
48. Visković, Nikola, *Teorija prava i države*, Birotehnika, Zagreb, 2001.
49. Zakošek, Nenad, Problem legitimnosti vlasti, *Politička misao*, vol. 26., br. 4., 1989.
50. Zedler, Hans-Peter, *Zur Logik von Legitimations-problemen*, Köstel-Verlag, München, 1976.

RULE OF LAW AND LEGITIMACY OF ADMINISTRATIVE JUDGES

The way in which the Republic of Croatia founds the legitimacy of judiciary duties and thereby enhances the rule of law is analyzed in this paper. It is aimed in particular at the legitimacy of administrative judges upon resolving administrative disputes and passing judgements. To this aim, the independence of administrative judges is considered as well as the mechanisms to which the independence of judicial powers contribute. Then, the way judges are appointed is analyzed, which results in whether citizens can trust the judges' expertise and moral values. Also analyzed is the mechanism for establishing the expertise of judges through evaluating judges' implementation of duties. Finally, the legitimacy of administrative judges' decisions is also considered through the composition of the court in first instance administrative judicial decisions and through the trust given by citizens in the resolution of administrative disputes according to the individual judge. How administrative court judges in the Republic of Croatia are appointed and assessed in the same way as judges of other regular or specialized courts and how the question of independent implementation of judicial duties correlates regardless of the court wherein the judge is appointed for judicial duty make up a large part of the conclusions related to all judges in the Republic of Croatia. This paper therefore in some way exceeds the very problem area of rule of law and administrative judge legitimacy.

Key words: *rule of law, legitimacy, administrative judge*